

Niko Aho

OSAKESÄÄSTÖTILIN VEROSÄÄNTELY RAJAT YLITTÄVISSÄ TILANTEISSA JA SEN EU-OIKEUDELLISET ONGELMAT

Johtamisen ja talouden tiedekunta

Pro gradu -tutkielma

Huhtikuu 2023

TIIVISTELMÄ

Niko Aho: Osakesäästötilin verosääntely rajat ylittävissä tilanteissa ja sen EU-oikeudelliset ongelmat

Pro gradu -tutkielma

Tampereen yliopisto

Vero-oikeus

Huhtikuu 2023

Osakesäästötili on vuonna 2020 Suomessa käyttöön otettu sijoitusinstrumentti, joka on suunniteltu edistämään kansalaisten säästämistä ja sijoittamista osakemarkkinoilla. Vaikka osakesäästötili on herättänyt paljon kiinnostusta Suomessa, sen verotuskäytännöt kansainvälisessä toimintaympäristössä ovat vielä epäselviä.

Tässä tutkimuksessa tutkitaan osakesäästötilin verosääntelyä kansainvälisessä toimintaympäristössä. Tutkimuksen kohteena on ensinnäkin se, miten osakesäästötilin kautta sijoitettava henkilöä verotetaan silloin, kun sijoittamiseen sisältyy jokin kansainvälinen aspekti, kuten ulkomainen sijoituskohde tai sijoittajan muutto Suomesta ulkomaille. Tämän kysymyksen taustalla on se, että vuonna 2020 voimaan tullut osakesäästötili on uniikki suomalainen konsepti, eikä sitä tunnisteta muissa valtioissa eikä verosopimuksissa. Kansainvälisessä toimintaympäristössä tämä aiheuttaa tulkinnanvaraa esimerkiksi sijoituskohteiden tulojen kohdistamisessa ja niistä perittyjen verojen hyvittämisessä.

Toiseksi tutkimuksessa arvioidaan sitä, miten EU-oikeus osaltaan vaikuttaa osakesäästötilin verosääntelyyn ja sitä, onko kyseinen verosääntely nykyisellään täysin EU-oikeuden mukaista. Lukuisissa muissa EU-valtioissa on voimassa olevaa sääntelyä osakesäästötiliä muistuttavista sijoitussäästötileistä, joille on annettu teoreettinen mahdollisuus tulla rinnastetuksi osakesäästötiliin, mikäli ne täyttävät tietyt lainvalmisteluaineistossa mainitut vaatimukset. Käytännössä kuitenkin ainoastaan suomalainen osakesäästötili voi täyttää vaatimukset ja olla siten oikeutettu laissa säädettyihin veroetuihin. Tutkimuksessa tarkastellaan näiden vaatimusten EU-oikeudellista hyväksyttävyyttä pääomien vapaata liikkuvuutta koskevan unionin tuomioistuimen ratkaisukäytännön valossa.

Tutkimuksessa selvisi, että osakesäästötilin sijoituskohteiden tuotot joutuvat kansainvälisessä toimintaympäristössä kvalifikaatiokonfliktin ja jaksotusongelman kohteeksi. Tämän johdosta osakesäästötilin kautta sijoittavan henkilön tuotot joutuvat sovellettavasta verosopimuksesta riippuen joko kaksinkertaisen verotuksen tai vajaaverotuksen kohteeksi. Tutkimuksen perusteella voidaan myös todeta, että osakesäästötiliä koskeva verolainsäädäntö ei ole kaikilta osin EU-oikeuden mukaista. EU-oikeudellisia ongelmia liittyy lähes kaikkiin niihin edellytyksiin, jotka sijoitussäästötilin on täytettävä tullakseen oikeutetuksi osakesäästötilin veroetuihin. Lisäksi ongelmia sisältyy myös rajoitetusti verovelvollisten osakesäästötilin lähdeverotukseen.

Avainsanat: vero-oikeus, osakesäästötili, sijoitussäästötili, EU-oikeus

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck –ohjelmalla.

Tämän tiivistelmän suunnittelussa ja oikolukemisessa on hyödynnetty tekoälypohjaista ChatGPT-kielimallia.

SISÄLLYSLUETTELO

LÄHTEET	i
OIKEUSTAPAUKSET	viii
LYHENTEET	x
1. Johdanto	1
1.1 Tutkimusaiheen esittely ja tutkimuskysymysten määrittely	1
1.2 Tutkimuskohteen rajaus	5
1.3 Tutkimusmetodi ja keskeiset lähteet	6
1.4 Tutkielman rakenne	9
2. Osakesäästötilin verosääntely kansainvälisissä tilanteissa	11
2.1 Suoran osakesijoittamisen verotettu muoto	11
2.2 Osakesäästötilin rajat ylittävä ulottuvuus	15
2.2.1 Suomen sisäinen lainsäädäntö	15
2.2.2 Muiden valtioiden sisäinen lainsäädäntö ja verosopimukset.....	20
2.2.3 EU-oikeus	23
3. Kaksinkertaisen verotuksen ja vajaaverotuksen riski rajat ylittävissä tilanteissa	25
3.1 Kansainvälisen verotuksen lähtökohdat.....	25
3.2 Osakesäästötilin verotus verosopimustilanteissa	30
3.2.1 Kvalifikaatiokonflikti	30
3.2.2 Muun tulon verotusoikeus yksinomaan asuinvaltiolla: vajaaverotuksen riski	32
3.2.3 Muun tulon verotusoikeus myös lähdevaltiolla: kaksinkertaisen verotuksen riski.....	34
3.2.4 Kvalifikaatiokonfliktin ratkaisuvaihtoehdot.....	37
3.3 Osakesäästötilin verotus verosopimuksettomissa tilanteissa	40
3.4 Erityistilanteet	41
3.4.1 Kolmen vuoden sääntö ja verosopimusten erityissäännökset.....	41

3.4.2	Kolmiulotteiset tilanteet	44
3.5	Suunniteltu arvonnousuvero	48
4.	Osakesäästötilin verosääntelyn EU-oikeuden mukaisuus	52
4.1	Pääomien vapaata liikkuvuutta koskeva perusvapaus	52
4.2	Ulkomaisten sijoitussäästötilien kautta sijoittavien henkilöiden erilainen verokohtelu	56
4.2.1	Epäsuoran syrjinnän olemassaolo.....	56
4.2.2	Erottelukriteerien EU-oikeudellinen arviointi	58
4.2.3	Oikeuttamisperusteet	67
4.3	Rajoitetusti verovelvollisen lähdeverotus	70
5.	Johtopäätökset	75

LÄHTEET

Aarnio 1978

Aarnio, Aulis: Mitä lainoppi on? Tammi 1978.

Avery Jones 2020

Avery Jones, John: A Fresh Look at Article 3(2) of the OECD Model. Bulletin for International Taxation 74/2020, s. 654–659.

Euroclear 2023a

Euroclear: Suomessa on yli 315 000 aktiivista osakesäästötiliä. 3.4.2023. <https://www.euroclear.com/finland/fi/news-and-insights/news/Osakesaastotileja-yli-315000.html> (viitattu 13.4.2023).

Euroclear 2023b

Euroclear: Tilastot, Osakkeenomistajien lukumäärän kehitys. https://www.euroclear.com/finland/fi/statistics.html#content_title_1177124260 (viitattu 13.4.2023).

Euroclear 2022

Euroclear: Miljoonan osakkeenomistajan raja rikki. 31.3.2022. <https://www.euroclear.com/finland/fi/news-and-insights/news/miljoonan-osakkeenomistajan-raja-rikki.html> (viitattu 24.10.2022).

Haapaniemi 2013

Haapaniemi, Ossi: Oikeusvarmuus ja ennustettavuus sekä lailla säätämisen vaatimus—Esimerkkinä oman ja vieraan pääoman määrittely siirtohinnoittelusäännösten perusteella. Teoksessa Tolvanen, Matti – Svensk, Niko (toim.) Vero ja finanssi – Juhlakirja Matti Myrsky 60 vuotta. Edita 2013.

Harju 2019

Harju, Ilkka: Osake- ja sijoitussäästötilit pohjoismaissa : eroja ja yhtäläisyyksiä, osa 1. Verotus 3/2019, s. 359–375.

HE-luonnos 12.8.2022

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi tuloverolain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta luonnollisten henkilöiden omaisuuden arvonnousutulon johdosta määrättävän veron käyttöönottamiseksi (Luonnos 12.8.2022).

HE-luonnos 7.10.2022

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi tuloverolain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta luonnollisten henkilöiden omaisuuden arvonnousutulon johdosta määrättävän veron käyttöönottamiseksi (Luonnos 7.10.2022).

HE 275/2018

Hallituksen esitys eduskunnalle osakesäästötilin tuloverotusta ja eräiden vakuutus tuotteiden tuloverotuksen uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi.

HE 279/2018

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi osakesäästötilistä ja laiksi Finanssivalvonnasta annetun lain 40 §:n muuttamisesta.

Helminen 2022a

Helminen, Marjaana: Kansainvälinen verotus. Alma Talent. Jatkuvatäydenteinen. Päivitetty 21.11.2022.

Helminen 2022b

Helminen, Marjaana: EU-vero-oikeus. Alma Talent. Jatkuvatäydenteinen. Päivitetty 7.11.2022.

Helminen 1999

Helminen, Marjaana: The Dividend Concept in International Tax Law: Dividend Payments between Corporate Entities. Kluwer Law International 1999.

Hirvonen 2012

Hirvonen, Ari: Oikeuden ja lainkäytön teoria. Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta 2012.

Holmes 2014

Holmes, Kevin J.: International Tax Policy and Double Tax Treaties: An Introduction to Principles and Application. Second revised edition. IBFD 2014.

HS 16.11.2022

Luukka, Teemu: Arvonnousuvero ja työttömyysturvan euroistaminen eivät ole etenemässä. Helsingin Sanomat 16.11.2022. <https://www.hs.fi/politiikka/art-2000009204529.html> (viitattu 3.12.2022).

Juusela 1998

Juusela, Janne: Kansainväliset sijoitukset ja verotuksen tehokkuus: oikeustieteellinen tutkimus verotuksen tehokkuudesta ja verovalvonnan sääntelystä erityisesti kansainvälisiä portfoliosijoituksia silmällä pitäen. Lakimiesliiton kustannus 1998.

Kemmeren – Peeters 2010

Kemmeren, Eric – Peeters, Hans-Peter: Avoidance of Double Taxation and Its Interaction with European Triangular Arrangements. *EC tax review* 1/19, s. 4–18. 2010.

Knuutinen 2022

Knuutinen, Reijo: Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi tuloverolain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta luonnollisten henkilöiden omaisuuden arvonnousutulon johdosta määrättävän veron käyttöönottamiseksi. 12.9.2022.

Knuutinen 2015

Knuutinen, Reijo: Legaliiteettiperiaate vero-oikeudessa. *Lakimies* 6/2015, s. 811–833.

Knuutinen 2012

Knuutinen, Reijo: Verosuunnittelua vai veron kiertämistä: Verosuunnittelun ja veron kiertämisen välinen rajanveto tuloverotuksessa. *Sanoma Pro* 2012.

Lang 2020

Lang, Michael: Tax Treaty Interpretation – A Response to John Avery Jones. *Bulletin for International Taxation* 74/2020, s. 660–668.

Malmgrén 2008

Malmgrén, Marianne: Oikeushenkilön asuinvaltio verotuksessa ja yrityksen kansainvälistyminen. Edilex 2008.
<https://www.edilex.fi/kirjat/7530>.

Malmgrén – Myrsky 2017

Malmgrén, Marianne – Myrsky, Matti: Kansainvälinen henkilö- ja yritysverotus. Alma Talent 2017, 3. uud. painos.

Mason 2020

Mason, Ruth: The transformation of international tax. *American Journal of International Law* 3/114, s. 353–402.

Mehtonen 2003

Mehtonen, Pekka: Suomen tekemät tuloverosopimukset ja OECD:n mallisopimus. Edilex 2003. <https://www.edilex.fi/kirjat/852.pdf>.

Myllymäki 2021

Myllymäki, Janne: Sijoitusvakuutukset rajat ylittävissä tilanteissa, Osa II. *Verotus* 3/2021, s. 340–352.

Määttä 2014

Määttä, Kalle: Verolakien tulkinta. Edita 2014.

Nieminen 2014

Nieminen, Martti: OECD Commentaries under the Vienna Rules. Omakustanne, 2014.

Nykänen 2022

Nykänen, Pekka: Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi tuloverolain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta luonnollisten henkilöiden omaisuuden arvonnousutulon johdosta määrättävän veron käyttöönottamiseksi. 12.9.2022.

Nykänen 2015

Nykänen, Pekka: Rajoitetusti verovelvollisen tulon verotus. Talentum 2015.

OECD 2017

OECD: Model Tax Convention on Income and on Capital 2017. Full version. 21 November 2017. (*OECD:n malliverosopimuksen kommentaari*)

Pankakoski – Saarinen 2019

Pankakoski, Katriina – Saarinen, Markus: Ulkomaisten sijoitusrahastojen verovapauden edellytykset – kansallisen lainsäädännön ja EU-oikeuden välinen jännite. Edilex 2019/42.

Pussila 2013

Pussila, Katja: Kansainvälisen kaksinkertaisen verotuksen poistamiseen liittyvät käytännön ongelmat yritysverotuksessa. Pro gradu -tutkielma. Helsingin yliopisto 2013.

Raitio 2013

Raitio, Juha: Eurooppaoikeus ja sisämarkkinat. Talentum 2013, 3. uud. painos.

Salokoski 2019

Salokoski, Jari: Tuleeko osakesäästötilistä piensijoittamisen tehokas uusi työkalu? *Verotus* 2/2019, s. 161–171.

Schön 2015

Schön, Wolfgang: European Union - Neutrality and Territoriality – Competing or Converging Concepts in European Tax Law? *Bulletin for International Taxation* 4/5/2015, s. 271–293.

Tikka 2003

Tikka, Kari, S.: Tuloverosuvereniteetin kaventuminen lainsäätäjän haasteena. *Lakimies* 7–8/2003, s. 1184–1197.

Urpilainen 2021

Urpilainen, Matti: Kansainvälinen vero-oikeus murroksessa: sääntelyalan modernisoitumisen askelmerkkejä. *Lakimies* 7–8/2021, s. 1312–1332.

Vapaavuori 2003

Vapaavuori, Ahti: Eurooppaoikeus ja kansainvälinen verotus: EY:n primäärioikeudellisten normien vaikutuksesta kansainvälisen vero-oikeuden peruseriaatteiden alalla. Talentum 2003.

VaVM 37/2018

Valtiovarainvaliokunnan mietintö: VaVM 37/2018— HE 275/2018.

VH 2022

Verohallinnon ohje: Osakesäästötilin verotus. Dnro VH/6281/00.01.00/2021. 1.1.2022.

VH 2021a

Verohallinnon ohje: Pitkäaikaissäätämissopimuksen ja yksityishenkilön ottaman vapaaehtoisen yksilöllisen eläkevakuutuksen verotus. Dnro VH/173/00.01.00/2021. 23.6.2021.

VH 2021b

Verohallinnon ohje: Kapitalisaatiosopimuksen verotus. Dnro VH/520/00.01.00/2021. 29.1.2021.

Viherkenttä 2022

Viherkenttä, Timo: Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi tuloverolain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta luonnollisten henkilöiden omaisuuden arvonnousutulon johdosta määrättävän veronkäyttöönottamiseksi. 12.9.2022.

Viherkenttä 1991

Viherkenttä, Timo: Tax Incentives in Developing Countries and International Taxation: A Study on the Relationship between Income Tax Incentives for Inward Foreign Investment in Developing Countries and Taxation of Foreign Income in Capital-Exporting Countries. Kluwer 1991.

Viitala 2021

Viitala, Tomi: Osakesäästötilin kansainväliset ulottuvuudet. *Verotus* 1/2021, s. 19–28.

Viitala 2020

Viitala, Tomi: Köln-Aktienfonds Deka (C-156/17) ja ulkomaisten sijoitusrahastojen verovapaus. *Verotus* 3/2020, s. 294–303.

VM 2020:9

Selvitys luonnollisten henkilöiden maastapoistumisverosta. Matinen, Matti. Valtiovarainministeriön julkaisu 2020:9.

VM 14/2018

Eri sijoitusmuotojen verokohtelu. Eri sijoitusmuotojen verokohtelua arvioiva työryhmä. Valtiovarainministeriön julkaisu 14/2018.

Ylä-Liedenpohja 1992

*Ylä-Liedenpohja, Jouko: Monikäsitteinen verotuksen neutraalisuus.
Verotus 4/1992, s. 342–347.*

OIKEUSTAPAUKSET

Euroopan unionin tuomioistuin

C-106/77, Simmenthal

C-213/89, Factortame

C-279/93, Schumacker

C-336/96, Gilly

C-251/98, Baars

C-367/98, komissio v. Portugali

C-168/01, Bosal Holding

C-234/01, Gerritse

C-319/02, Manninen

C-512/03, Blanc-kaert

C-268/03, De Baeck

C-446/03, Marks & Spencer

C-80/94, Wielockx

C-374/04, Test Claimants in Class IV of the ACT Group Litigation

C-290/04, Scorpio

C-196/04, Cadbury Schweppes

C-101/05, A

C-379/05, Amurta

C-451/05, ELISA

C-370/05, Festersen

C-11/07, Eckelkamp

C-267/09, komissio v. Portugali

C-318/10, SIAT

C-338/11, Santander

C-322/11, K

C-560/13, Wagner-Raith

C-10/14, C-14/14 ja C-17/14, Miljoen

C-28/17, NN

C-156/17, KA Deka

C-575/17, Sofina

C-478/19 ja C-479/19, UBS Real Estate

C-342/20, A SCPI

C-449/20, Real Vida Seguros

Korkein hallinto-oikeus

KHO 1999:34

KHO 2002:26

KHO 6.4.2005 T 761

KHO 2006:75

KHO 2022:104

LYHENTEET

EPL	Ennakkoperintälaki (1118/1996)
EUT	Euroopan unionin tuomioistuin
MAP	Mutual Agreement Procedure
PS-laki	Laki sidotusta pitkäaikaissäätämisestä (1183/2009)
SEUT	Sopimus Euroopan unionin toiminnasta
TVL	Tuloverolaki (1535/1992)
VML	Laki verotusmenettelystä (1558/1995)

1. Johdanto

1.1 Tutkimusaiheen esittely ja tutkimuskysymysten määrittely

Tammikuussa 2020 Suomessa otettiin käyttöön välillisen ja välittömän sijoittamisen välimaastoon sijoittuva osakesäästötili, jonka tavoitteena oli kotitalouksien säästämisen ja sijoittamisen aktiivisuuden lisääminen¹. Tilastojen mukaan vuoden 2023 maaliskuun loppuun mennessä Suomessa oli yli 315 000 aktiivista osakesäästötiliä². Osakesäästötilin tai tavallisen arvo-osuustilin kautta sijoittavien osakkeenomistajien määrä ylitti vuoden 2022 maaliskuussa miljoonan, joista 910 000 oli luonnollisia henkilöitä³. Osakesäästötili on siten noussut varsin merkittäväksi sijoitusmuodoksi Suomessa vain reilun kolmen vuoden sisällä. Osakesäästötilin verokohtelu poikkeaa suoraan omistettujen arvopapereiden tuottojen verotuksesta olennaisesti. Sijoituskohteiden luovutusvoittoja ja juoksevia tuottoja, kuten osinkoja ja korkoja, ei veroteta niiden realisoitumishetkellä, vaan tuotot tulevat verotetuksi sillä hetkellä, kun sijoittaja nostaa varoja osakesäästötililtään. Osakesäästötilin tuotot eivät ole alkuperäisen luonteensa mukaisia tuloja, vaan ne muodostavat itsenäisen tulomuotonsa, osakesäästötilin tuoton, joka on määritelty tarkemmin tuloverolain (1535/1992, TVL) 53 b §:ssä.

Hyvän verojärjestelmän ominaisuuksiin kuuluu ennakoitavuus ja oikeusvarmuus⁴. Verovelvollisten tulisi kyetä kohtuullisesti ennakoimaan ne veroseuraamukset, joita tehdyistä taloudellisista valinnoista seuraa. Seuraamusten ennustettavuus korostuu etenkin pitkäaikaisten taloudellisten ratkaisujen kohdalla, jollaiseksi osakesäästötili voidaan myös katsoa. Pääomamarkkinoiden globaalin luonteen vuoksi huomioon on otettava kansallisten tilanteiden lisäksi myös valtioiden rajat ylittävät tilanteet. Osakesäästötilin globaalia luonnetta kuvaa hyvin se, että hallituksen esityksen johdantoa alustetaan esittelemällä EU:n pääomamarkkinaunioni-hanketta ja keskitytään tarkemmin

¹ HE 279/2018, s. 23.

² Euroclear 2023a.

³ Euroclear 2022. Osakkeenomistajien lukumäärä vuoden 2023 maaliskuussa oli yli 1 015 000, ks. Euroclear 2023b. Koska luku sisältää myös yritykset, rahoitus- ja vakuutuslaitokset, julkisyhteisöt, voittoa tavoittelemattomat yhteisöt ja ulkomaat, eikä tuoreempaa tietoa nimenomaisesti osakkeita omistavien luonnollisten henkilöiden määrästä ollut saatavilla, tutkielmassa viitataan vuoden 2022 aineistoon.

⁴ Ks. esim. Haapaniemi 2013, s. 24 ja VM 14/2018, s. 52.

sen tavoitteeseen lisätä vähittäissijoittajien osallistumista pääomamarkkinoilla⁵. Onkin tärkeää tutkia myös osakesäästötilin soveltuvuutta kansainväliseen toimintaympäristöön.

Osakesäästötilin soveltuvuus rajat ylittäviin tilanteisiin on huomioitu Suomen lainsäädännössä osittain. Tilin kautta voidaan esimerkiksi sijoittaa myös muualla kuin Suomessa listattuihin yhtiöihin⁶, ja osakesäästötilin haltija voi olla muu kuin Suomen kansalainen⁷. Osakesäästötilin rajaaminen vain puhtaasti kansallisiin tilanteisiin olisikin mitä ilmeisimmin ollut EU-oikeuden vastaista⁸. Osakesäästötilin rajat ylittävien tilanteiden verotusta koskevia säännöksiä löytyy tuloverolaista, rajoitetusti verovelvollisen tulon verottamisesta annetusta laista (627/1978, lähdeverolaki) sekä korkotulon lähdeverosta annetusta laista (1341/1990). Siitä huolimatta, että osakesäästötilin soveltuvuus rajat ylittäviin tilanteisiin on huomioitu osittain, kansainvälisestä perspektiivistä katsottuna osakesäästötilin verokohtelu sisältää kuitenkin myös monenlaisia verotuksellisia ongelmia.

Ensinnäkin ongelmia aiheutuu siitä, ettei osakesäästötilin rakennetta tunneta muiden valtioiden lainsäädännössä. Osakesäästötili saattaa tällöin jäädä kokonaan huomioimatta verotuksessa, ja tilin sijoituskohteiden luovutusvoitot ja juoksevat tuotot verotetaan samalla tavalla kuin ne olisi omistettu suoraan. Toiseksi ongelmia aiheuttaa se, etteivät Suomen muiden valtioiden kanssa solmimat verosopimukset tunnista osakesäästötilin rakennetta. Erityisten määräyksien puuttuessa osakesäästötilin verokohtelu määräytyy verosopimusten muiden määräysten mukaisesti. Tämä saattaa johtaa tulkintaerimielisyyksiin sopimusvaltioiden kesken, sillä sopimusvaltioilla on yleensä fiskaalinen intressi tulkita verosopimuksia itselleen suotuisasti. Tulkintaerimielisyydet ja tilirakenteen tunnistamattomuus muiden valtioiden lainsäädännössä aiheuttavat epäselvyyksiä siitä, miten, milloin ja kenen toimesta osakesäästötilin tuottoa tulisi verottaa. Jos epäselvyyksistä ei päästä yhteisymmärrykseen, verovelvollinen voi joutua

⁵ HE 279/2018, s. 4.

⁶ Osakesäästötilistä annetun lain 6 §:n listaus sallituista sijoituskohteista sisältää julkisesti noteerattujen yhtiöiden osakkeet ETA-alueella sekä sen ulkopuolella.

⁷ Ainoa laissa säädetty edellytys osakesäästötilin haltijalle on se, että haltijan tulee olla luonnollinen henkilö. Hallituksen esityksessä on erikseen täsmennetty, että osakesäästötilin haltija voi olla myös muu kuin Suomessa asuva Suomen kansalainen, ks. HE 279/2018, s. 27.

⁸ Osakesäästötilin haltijaan liittyen, ks. VM 14/2018, s. 196. Sallittujen sijoituskohteiden osalta työryhmä on pitänyt globaalia hajautusta tärkeänä, VM 14/2018, s. 189.

kaksinkertaisen verotuksen kohteeksi. Tietyissä olosuhteissa myös tulon vajaaverotus on toisaalta mahdollista.

Tutkielmassa selvitetään, miten osakesäästötilin tuottoa verotetaan rajoitetusti verovelvollisen tai verosopimusta sovellettaessa muualla kuin Suomessa asuvan henkilön tuloverotuksessa. Käsittelyssä ovat sekä verosopimustilanteet että verosopimuksettomat tilanteet. Tarkastelussa otetaan huomioon myös sijoituskohteiden maantieteellisen sijainnin vaikutus verokohteluun. Vaikka tarkastelun päähuomio kohdistuu Suomeen verolainsäädäntöön, siinä huomioidaan myös muiden valtioiden verolainsäädännön vaikutus osakesäästötilin verokohteluun. Luonnollisesti myös verosopimukset ovat korostuneen mielenkiinnon kohteena, sillä ne vaikuttavat suoraan Suomen verotusvallan rajoihin. Rajoitetusti verovelvollisista suomalaisen osakesäästötilin haltijoista suurin yksittäinen ryhmä on todennäköisimmin Suomesta poismuuttavat henkilöt. Poismuuttoon liittyvä olennaisesti myös riski tulon kokonaan verottamatta jäämisestä. Siihen liittyen tutkielmassa sivutaan myös soveltuvin osin arvonnousuveroa, jonka oli määrä tulla voimaan Suomessa vuoden 2023 alusta alkaen, mutta joka lopulta päätettiin poliittisista erimielisyyksistä johtuen kuopata⁹.

EU-oikeus saattaa lisäksi asettaa rajoitteita nykyiselle osakesäästötilin sääntelylle rajat ylittävissä tilanteissa. EU-oikeudesta erityisesti perusvapaudet vaikuttavat välittömän verotuksen alalla. Osakesäästötilin verosääntelyä tulee tarkastella perusvapauksista etenkin pääomien ja maksujen vapaata liikkuvuutta vasten, joka on taattu Euroopan unionin toiminnasta annetun sopimuksen (jäljempänä SEUT) 63–65 artikloissa. EU-oikeuden kannalta kyseenalaista sääntelyä liittyy ulkomaisten sijoitussäästötilien rinnastettavuuteen sekä rajoitetusti verovelvollisen osakesäästötilin lähdeverotukseen.

EU-oikeus edellyttää Suomea antamaan osakesäästötilin veroedut myös sellaisille ulkomaisille sijoitussäästötileille, jotka ovat olennaisilta osin osakesäästötiliin rinnastettavissa. Rinnastettavuudesta ei ole Suomessa laintasoista sääntelyä, vaan rinnastettavuuden edellytykset on lueteltu hallituksen esityksessä¹⁰. Edellytykset ovat luonteeltaan varsin yksityiskohtaisia muodollisia ja toiminnallisia vaatimuksia.

⁹ HS 16.11.2022.

¹⁰ HE 275/2018, s. 37. Valtiovarainvaliokunta arvioi mietinnössään osakesäästötilin verottamista koskevasta laista, ettei rinnastuskelpoisia tilejä löydy Euroopasta, ks. VaVM 37/2018, s. 11.

Oikeuskäytäntöä sijoitussäästötilien rinnastettavuudesta ei ole vielä syntynyt, ei kansallisissa tuomioistuimissa eikä unionin tuomioistuimessa. Aikaisemmassa pääomien vapaata liikkuvuutta koskevassa oikeuskäytännössä unionin tuomioistuin on painottanut rinnastettavuuden arvioinnissa juridisen muodon sijaan sääntelyn tavoitteita ja tarkoitusta, mikä käy hyvin ilmi esimerkiksi asian C-342/20, A SCPI perusteluissa. Osakesäästötilin rinnastettavuuden edellytyksiä ei ole juurikaan perusteltu sääntelyn tavoitteilla. Näin ollen on syytä tutkia, asettaako tämänhetkinen sääntely osakesäästötilin rinnastettavuudesta rajoituksia pääomien vapaalle liikkuvuudelle. Rajoitetusti verovelvollisen osakesäästötilin tuottojen lähdeverotus taas voi johtaa yleisesti verovelvollista ankarampaan verotukseen. On syytä tutkia, onko osakesäästötilin lähdeverotus kaikilta osin EU-oikeuden mukaista.

Tutkielmassa tarkastellaan sitä, miten EU-oikeus vaikuttaa osakesäästötilin verosääntelyyn ja muodostetaan käsitys siitä, onko tämänhetkinen osakesäästötiliä koskeva verolainsäädäntö linjassa EU-oikeuden kanssa. Mahdollisten EU-oikeudellisten ongelmien selvittäminen osakesäästötilin verosääntelyssä on tärkeää, sillä EU:n jäsenvaltioiden on lainsäädännöllisissä ristiriitatilanteissa annettava EU-oikeudelle etusija kansalliseen sääntelyyn nähden. Ensisijaisuusperiaate on vakiintunut unionin tuomioistuimen ratkaisukäytännön kautta. Se ilmenee EU-oikeuden tulkintavaikutuksena, joka velvoittaa kansallisia tuomioistuimia antamaan kansalliselle sääntelylleen EU-oikeuden kanssa yhteensopivan tulkinnan. Viime kädessä ensisijaisuusperiaate saa muotonsa kansallisten tuomioistuinten velvollisuutena olemaan soveltamatta EU-oikeuden vastaista kansallista normistoa.¹¹

Edellä esitellyt ongelmat voidaan tiivistää seuraaviksi tutkimuskysymyksiksi:

1. Miten osakesäästötilin tuottoa verotetaan rajoitetusti verovelvollisen tai verosopimusta sovellettaessa muualla kuin Suomessa asuvan henkilön tuloverotuksessa voimassa olevan oikeuden mukaan?
2. Miten EU-oikeus vaikuttaa osakesäästötilin verosääntelyyn ja onko osakesäästötiliä koskeva verolainsäädäntö kaikilta osin EU-oikeuden mukainen?

¹¹ Ks. esim. asiat C-106/77, Simmenthal ja C-213/89, Factortame.

Tutkimuskysymykset ovat relevantteja, sillä osakesäästötilin verosääntelyn ollessa tuoretta siihen liittyvää oikeuskäytäntöä ei ole vielä ehtinyt syntyä. Voidaan myös olettaa, että osakesäästötilin kautta sijoittaneiden Suomesta poismuuttavien henkilöiden määrä on pitkällä aikavälillä kasvava. Verotuksen ennustettavuuden ja oikeusvarmuuden näkökulmasta on siten tärkeää, että oikeustila osakesäästötilin tuoton verotuksesta rajat ylittävissä tilanteissa selvenee. Tutkimuskysymyksiä käsitellään eri näkökulmista Suomen sisäisen lainsäädännön, verosopimus-oikeuden ja EU-oikeuden valossa. Vaikka EU-oikeudellisia ongelmia on sivuttu hallituksen esityksessä, tehtyjä lainsäädännöllisiä valintoja ei ole perusteltu EU-oikeuden näkökulmasta täysin kestäväällä tavalla. Myös verosopimuksien vaikutuksia osakesäästötilin verokohteluun on sivuttu melko lyhyesti, vaikka verosopimuksilla on Suomen verotusoikeuden kannalta ratkaiseva vaikutus.

1.2 Tutkimuskohteen rajaus

Tutkielmassa osakesäästötilin verosääntelyä tutkitaan lähinnä Suomeen rajoitetusti verovelvollisten tai yleisesti verovelvollisten, mutta verosopimusta sovellettaessa toisaalla asuvien henkilöiden näkökulmasta. Tulkintaongelmat osakesäästötilin verosääntelyssä, jotka kuuluvat puhtaasti kansallisen verolainsäädännön soveltamisalaan, rajautuvat siten tutkielman ulkopuolelle. Kansallisia tilanteita sivutaan tutkielmassa kuitenkin tarvittavilta osin, esimerkiksi arvioitaessa osakesäästötilin rajat ylittävien tilanteiden verosääntelyn EU-oikeuden mukaisuutta. Näistä tehtyjä tulkintoja ja johtopäätöksiä voidaan hyödyntää soveltuvin osin myös yleisesti verovelvollisten henkilöiden tuloverotuksessa.

Tutkielmassa käsitellään osakesäästötilin verotusta. Käsitelyalueen ulkopuolelle rajautuvat siten muut sijoittamisen välittömät ja välilliset muodot, kuten suora osakesijoittaminen, sijoitusrahastot, säästö- ja sijoitusvakuutukset sekä kapitalisaatiosopimukset. Suoraa osakesijoittamista sivutaan tutkielmassa vertailevalla otteella, mutta sen verotuksellisiin erityiskysymyksiin ei keskitytä tarkemmin. Muita välillisen sijoittamisen muotoja sivutaan niin ikään vertailun vuoksi, mutta koska ne poikkeavat osakesäästötilistä olennaisesti esimerkiksi sijoituskohteiden omistus- ja hallinnoimisoikeuksien ja täten myös juoksevan tulon verosubjektin osalta, vertailut jäävät varsin pintapuolisiksi. Luonnollisesti tutkielman ulkopuolelle jää myös muiden

oikeushenkilöiden kuin luonnollisten henkilöiden verotus, sillä osakesäästötilin voi Suomessa avata ainoastaan luonnollinen henkilö.

Tutkielman suunnitteluvaiheessa sen oli tarkoitus sisältää myös oikeusvertaileva luku, jossa osakesäästötiliä ja sen verosääntelyä olisi verrattu valitun verrokkimaan sijoitussäästötiliin ja sen verotukseen. Mielekkään kokonaisuuden säilyttämiseksi oikeusvertaileva luku on kuitenkin rajattu tästä tutkielmasta pois. Oikeusvertailevaa tutkimusta sijoitussäästötileistä eri valtioissa kaivattaisiin kuitenkin kipeästi. Tutkimus antaisi arvokasta lisätietoa eri valtioiden tilien yhtäläisyyksistä ja eroavaisuuksista.

1.3 Tutkimusmetodi ja keskeiset lähteet

Tutkielman pääasiallisena tutkimusmetodina on lainoppi eli oikeusdogmatiikka. Lainopin tehtävä jaetaan perinteisesti kahteen osaan: voimassa olevien oikeusnormien sisällön selvittämiseen ja oikeusnormiston systematisoimiseen. Oikeusnormien sisällön selvittäminen pitää sisällään senhetkisen voimassa olevan oikeusnormiston merkityksen selvittämisen ja sen pohjalta tulkintojen tekemisen oikeusnormiston sisällöstä.¹² Tulkintojen perustelujen on pohjauduttava oikeuslähteisiin, jotta niillä olisi oikeudellista painoarvoa.

Oikeusnormiston systematisointi liittyy siihen, että tiettyä oikeudenalaa koskeva oikeusnormisto on järjestetty lainsäätäjän toimesta tietynlaiseksi järjestelmäksi. Tämä järjestelmä toimii tietyn logiikan mukaan ja se asettaa laintulkinnalle eräänlaiset raamit, joiden sisällä tulkintoja voidaan tehdä. Lainopillisen tutkimuksen tehtävänä on syventää ja jatkaa tätä systematisointia tuomalla järjestelmään tekijöitä, joita nykyisenlainen lakitekstiin kirjoitettu järjestelmä ei kykene riittävän täsmällisesti tunnistamaan. Lainopin tarkoituksena ei ole nykyisen järjestelmän tuhoaminen ja uudelleenrakentaminen, vaan enemmänkin sen laajentaminen lainsäätäjän järjestelmää yleiskatsauksellisemmaksi ja kattavammaksi. Systematisointi antaa laintulkinnalle myös kontekstin, jossa yksittäisen oikeusnormin tulkinta tuodaan osaksi sitä ympäröivää oikeusjärjestystä irrallisen ja tapauskohtaisen tulkinnan sijaan. Tämä selkeyttää kokonaisuuden hahmottamista ja lisää näin ollen oikeusnormiston käyttökelpoisuutta.¹³

¹² Aarnio 1978, s. 52.

¹³ Tarkemmin lainopin systematisointitehtävästä Aarnio 1978, s. 74–98.

Osakesäästötilin verosäätely rajat ylittävissä tilanteissa sisältää useita eri normikokonaisuuksia: Suomen sisäisen verolainsäädännön, muun valtion sisäisen verolainsäädännön, verosopimusoikeuden ja EU-oikeuden. Nykyisessä lainsäädännössä ja tähänastisessa oikeuskirjallisuudessa näitä kokonaisuuksia ei ole vielä täysin kattavasti käsitelty yhdessä, joten tutkielmassa keskitytään tähän ja näin systematisoidaan osakesäästötilin verosäätelyä kaikkien mainittujen normikokonaisuuksien näkökulmasta.

Tutkielmassa nojaututaan Suomessa *Aulis Aarnion* kehittämään normiauuktoriteettia painottavaan oikeuslähdeoppiin. Sen mukaan oikeuslähteet voidaan jakaa niiden velvoittavuuden tason mukaan kolmeen luokkaan: vahvasti velvoittaviin, heikosti velvoittaviin ja sallittuihin oikeuslähteisiin. Laki kuuluu vahvasti velvoittaviin oikeuslähteisiin. Lain merkitystä vero-oikeudessa korostaa perustuslain 81 §:n 1 momentissa tunnustettu vero-oikeuden legaliteettiperiaate, eli se, että verovelvollisuutta ja veron suuruutta koskevista säännöksistä on säädettävä lailla. Tämä näkyy lainsäädäntö- ja viranomaistason lisäksi myös lakisäädösten tulkinnassa, sillä vaikka lain tulkitsija hyödyntääkin tulkintansa apuna myös muita oikeuslähteitä, verotuksen legaliteettiperiaate sitoo lopullisen tulkinnan aina lakiin.¹⁴

Tutkielman keskeisin lähde on siten laki. Laeista esillä ovat erityisesti tuloverolaki (1535/1992, TVL), osakesäästötilistä annettu laki (680/2019), verotusmenettelystä annettu laki (1558/1995, VML), rajoitetusti verovelvollisen tulon verottamisesta annettu laki (627/1978, lähdeverolaki) sekä kansainvälisen kaksinkertaisen verotuksen poistamisesta annettu laki (1552/1995, menetelmälaki).

EU-oikeus voi rajoittaa ylikansallisenä sääntelynä kansallista lainsäädäntöä¹⁵. Tutkielmassa EU-oikeuden vaikutusta käsitellään lähinnä primäärioikeuden näkökulmasta. Erityisesti tarkastelussa on perusvapaudet, joista välittömän verotuksen alalla etenkin pääomien vapaalla liikkuvuudella on ollut merkitystä¹⁶. Pääomien vapaa liikkuvuus onkin myös tutkielmassa korostuneen mielenkiinnon kohteena. Keskeisimmän oikeuslähteen tässä muodostaa erityisesti perusvapauksien tulkintaa

¹⁴ Tarkemmin vero-oikeuden legaliteettiperiaatteesta ja oikeuslähdeopista Knuutinen 2015, s. 821–823.

¹⁵ Hirvonen 2012, s. 158.

¹⁶ Raitio 2013, s. 648.

koskeva unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö, joka antaa luonteeltaan yleisille vapausoikeuksille käytännön tulkintapuitteet¹⁷. Oikeuskäytännöstä yleistetyillä oikeusohjeilla on prejudikaattiarvoa, jolloin niillä voidaan nähdä olevan myös oikeuslähdeopillista arvoa¹⁸.

Toisinaan pelkkä lakiteksti ei riitä antamaan vastauksia käsillä olevaan ongelmaan. Laki saattaa olla säädetty aikana, jolloin esimerkiksi rahoitus- ja sijoitusmahdollisuuksien kirjo ei ollut yhtä laaja kuin nykyään. Myös teknologisen kehityksen myötä syntyneet uudet innovaatiot voi joskus olla vaikeaa tunnistaa nykyisellä lainsäädäntötekstillä. Toisaalta tilanne voi myös olla se, että lakiteksti on muotoiltu tarkoituksella avoimeksi yleislausekkeeksi ja jättää siten väistämättä tulkinnanvaraa, jota sitten tulkitaan muihin oikeuslähteisiin nojaten.

Tällaisissa tilanteissa tulkinnassa nojaututaan muihin, lakia alempiin oikeuslähteisiin, jotka voidaan oikeuslähteiden etusijaopin mukaan jakaa heikosti velvoittaviin ja sallittuihin oikeuslähteisiin. Heikosti velvoittaviin oikeuslähteisiin kuuluvat lain esityöt ja oikeuskäytäntö. Tutkielmassa näistä kahdesta korostuneemmassa asemassa ovat lain esityöt, kuten hallituksen esitykset ja niiden pohjalla olevat selvitykset, raportit ja muu materiaali. Tämä johtuu siitä, että oikeuskäytäntöä tutkimusongelmasta ei ole vielä ehtinyt syntyä. Tämä korostaa lain esitöiden merkitystä uuden sääntelyn tulkinnassa.¹⁹ Oikeuskäytäntöä hyödynnetään kuitenkin tulkinta-apuna siltä osin kuin se on tutkimusongelman kannalta relevanttia. Tutkielmassa merkittäviä lähteitä lain esitöistä ovat osakesäästötillistä ja osakesäästötilin verottamisesta annetut hallituksen esitykset sekä valtiovarainministeriön asettaman eri sijoitusmuotojen verokohtelua tutkineen työryhmän raportti. Velvoittavuudeltaan sallittujen oikeuslähteiden luokasta tutkielmassa hyödynnetään oikeuskirjallisuutta, jonka tulkintojen merkittävyys määräytyy pitkälti perustelujen vakuuttavuuden ja tiedeyhteisön tunnustuksen laajuudesta²⁰.

¹⁷ Nykänen 2015, s. 54.

¹⁸ Hirvonen 2012, s. 158–159. Hirvonen katsoo unionin tuomioistuimen ratkaisuilla olevan vähintään tosiasiallista velvoittavuutta, mutta tapauskohtaisesti ne voisivat olla jopa vahvasti velvoittavia oikeuslähteitä, kiilaten kansallisen lainsäädännön ohi.

¹⁹ Hirvonen 2012, s. 158.

²⁰ Hirvonen 2012, s. 157.

Verosopimukset Suomen verotusoikeutta rajaavina sopimuksina ovat myös hyvin keskeistä lähdeaineistoa tutkielmassa. Verosopimusten asemasta oikeuslähteenä on saavutettu oikeuskirjallisuudessa varsin selkeä konsensus, jonka mukaan verosopimusten määräykset eivät itsessään luo osapuolille verotusoikeutta, vaan toimivat vain sitä rajaavina määräyksinä. Suomessa verosopimukset saatetaan voimaan lailla ja ovat näin osittain lainluontoisia. Verosopimuksia ja lainsäädäntöä sovelletaan itsenäisesti rinnakkain samaan aikaan. Niiden ollessa ristiriidassa verosopimuksen määräys syrjäyttää kansallisen lainsäädännön määräyksen, edellyttäen että se tuottaa verovelvolliselle edullisemmän verokohtelun. Verosopimus on siten ikään kuin *lex specialis* -asemassa kansalliseen lainsäädäntöön nähden.²¹ Suomessa tämä käy ilmi esimerkiksi lähdeverolain 1 §:n 3 momentista, jonka mukaan lähdeverolain säännös tulee sovellettavaksi vain, jos verosopimuksien määräykset eivät sitä estä.

Verosopimusten varsinaisen sopimustekstin lisäksi tulkinta-apuna hyödynnetään myös OECD:n malliverosopimusta²², johon Suomen solmimat verosopimukset perustuvat, ja OECD:n malliverosopimuksen kommentaaria²³, jonka rooli tulkinta-aineistona on tunnustettu niin unionin tuomioistuimen²⁴ kuin kansallisenkin tuomioistuimen²⁵ oikeuskäytännössä. Omat puitteensa verosopimuksien tulkintaan tuo myös Wienin yleissopimus ja sen mukaiset yleiset tulkintaperiaatteet²⁶.

1.4 Tutkielman rakenne

Tutkielman toisessa luvussa, ensimmäisessä varsinaisessa pääluvussa, käydään läpi osakesäästötilin sääntelyä kansainvälisissä tilanteissa. Aluksi luvussa tarkastellaan osakesäästötilin yksityisoikeudellista ja vero-oikeudellista kansallista sääntelyä ja sen taustoja. Tämän jälkeen siirrytään käsittelemään osakesäästötilin verosääntelyä rajat ylittävissä tilanteissa. Luvussa käsitellään osakesäästötilin verosääntelyä Suomen sisäisen

²¹ Verosopimuksen ja sisäisen lainsäädännön välisestä suhteesta tarkemmin Vapaavuori 2003, s. 17–20 ja Nykänen 2015, s. 37.

²² OECD:n malliverosopimus. Mikäli muuta ei mainita, viittaukset tehdään vuoden 2017 malliverosopimukseen.

²³ OECD 2017.

²⁴ Asia C-336/96, Gilly, jossa tuomioistuin totesi olevan järkevää, että jäsenvaltiot seuraavat OECD:n laatimaa mallisopimusta.

²⁵ Ratkaisussa KHO 2002:26 KHO totesi OECD:n malliverosopimuksen antavan tulkinta-apua erityisesti silloin, kun tulkittava verosopimus noudattaa malliverosopimuksen systematiikkaa.

²⁶ Tarkemmin Wienin yleissopimuksen vaikutuksesta verosopimusten tulkintaan, ks. Nieminen 2014.

lainsäädännön, ulkomaiden lainsäädännön, verosopimusten sekä EU-oikeuden näkökulmasta.

Tutkielman kolmannessa luvussa käsitellään kaksinkertaisen verotuksen sekä vajaaverotuksen riskiä osakesäästötilin tuoton verotuksessa. Luvussa käsitellään kattavasti erilaiset tilanteet, joissa kaksin- tai moninkertaisen verotuksen sekä toisaalta vajaa- tai nollaverotuksen riski on olemassa. Käsiteltävänä ovat niin verosopimukselliset maat kuin verosopimuksettomatkin maat. Myös sijoituskohteiden erilaisen maantieteellisen jakauman osalta käydään läpi erilaiset mahdolliset tilanteet.

Neljännessä luvussa tarkastellaan osakesäästötilin verosäätelyä EU-oikeuden pääomien vapaan liikkuvuuden perusvapautta vasten. Luvussa muodostetaan käsitys siitä, asettaako tämänhetkinen osakesäästötilin verolainsäädäntö rajoituksia pääomien vapaalle liikkuvuudelle. Käsiteltävänä ovat ulkomaisten sijoitussäästötilien rinnastettavuus osakesäästötilin kanssa sekä lähdeverotuksen EU-oikeuden mukaisuus. Viidennessä luvussa esitellään tutkielman keskeiset johtopäätökset.

2. Osakesäästötilin verosääntely kansainvälisissä tilanteissa

2.1 Suoran osakesijoittamisen verotuettu muoto

Osakesäästötili otettiin Suomessa käyttöön 1.1.2020 alkaen. Laki osakesäästötilistä tuli voimaan jo vuoden 2019 kesäkuussa, mutta mainitun lain 18 §:n mukaisesti osakesäästötilille ei voitu kuitenkaan ottaa vastaan varoja ennen tammikuuta 2020. Lakimuutos, jolla osakesäästötilin verosääntely otettiin osaksi tuloverolakia, tuli niin ikään voimaan tammikuun 2020 alusta alkaen, ja sitä sovellettiin ensimmäistä kertaa vuodelta 2020 toimitettavassa verotuksessa.

Perusajatus osakesäästötilissä on tuoda välillisen sijoittamisen veroedut myös suoraan osakesijoittamiseen ja lisätä siten eri sijoitusmuotojen veroneutraalisuutta. Osakesäästötilille hankituista sijoituskohteista ei tarvitse maksaa luovutusvoittojen tai juoksevien tuottojen veroja tulojen realisoitumishetkellä, vaan verotus lykkääntyy aina siihen hetkeen saakka, kun varat nostetaan tililtä. Tällä lykkääntymisedulla pyritään pienentämään luovutusvoittoverotuksen talouteen aiheuttamaa lukkiutumisvaikutusta ja lisäämään siten pääomien liikkuvuutta²⁷. Lykkääntymisetu ilmenee sijoittajalle ensinnäkin korkoedun muodossa, kun myyntivoittoveron maksuhetki lykkääntyy tulevaisuuteen ikään kuin korottomana verolainana. Toiseksi lykkääntymisedun avulla sijoittaja pääsee hyötymään korkoa korolle -ilmiöstä, kun myyntivoitot ja juoksevat tuotot voidaan sijoittaa suoraan uudelleen maksamatta niistä välissä veroja. On arvioitu, että suurin hyöty lykkääntymisedun veroeduista koituu sijoittajille, joiden sijoitussalkun kiertonopeus on suuri²⁸.

Osakesäästötilille annetuilla veroeduilla pyritään kannustamaan kotitalouksia sijoittamaan varojaan pörssiyhtiöiden osakkeisiin²⁹. Tiliä on kuvailtu lainvalmisteluaineistossa uudeksi sijoittamisen muodoksi, joka luonteeltaan ja verotuksellisilta eduiltaan rinnastuisi muihin välillisen sijoittamisen muotoihin³⁰ ja lisäksi

²⁷ VM 14/2018, s. 58–65.

²⁸ Hallituksen esityksessä HE 275/2018 sivulla 20 viitataan työryhmän raportin VM 14/2018 sivuilla 62–63 tehtyihin esimerkkilaskelmiin, jotka sinänsä koskevat säästöhenkivakuutuksien ja kapitalisaatiosopimusten tarjoamaa lykkääntymisetua, mutta ovat rinnastettavissa osakesäästötilin tarjoamaan etuun, joka on luonteeltaan yhtäläinen.

²⁹ HE 279/2018, s. 23–24.

³⁰ HE 279/2018, s. 5 ja VM 14/2018, s. 187–190.

näin suoran osakesijoittamisen neutraalisuutta välillisen sijoittamisen muotoihin nähden. Lainvalmisteluaineistossa neutraalisuutta on painotettu sekä verotuksellisesta että kilpailullisesta näkökulmasta³¹.

Osakesäästötilin verotuksesta säädellään tuloverolaissa. TVL 33 a §:n 5 momentin ja TVL 33 c §:n 5 momentin mukaisesti osakesäästötilin osakkeiden perusteella saatua osinkoa ei veroteta osinkotulona, vaan se luetaan mukaan osakesäästötilin tuottoon. TVL 45 §:n 6 momentin mukaan osakesäästötilin osakkeiden luovutusvoitto ei ole veronalaista tuloa vaan siihen sovelletaan osakesäästötilin tuoton verotusta koskevia säännöksiä. Symmetriaperiaatteen mukaisesti luovutustappiot on vastaavasti säädetty TVL 50 §:n 4 momentissa vähennyskeltottomiksi ja niihin sovelletaan, mitä osakesäästötilin tappiosta erikseen tarkemmin säädellään. Osakesäästötilin sisältämät tuotot menettävät siis alkuperäisen tulotyyppinsä ja muuntuvat omaksi tulotyyppikseen, osakesäästötilin tuotoksi. Myös luovutustappiot menettävät alkuperäisen muotonsa ja tulevat otetuksi huomioon verotuksessa vain osakesäästötilin tappiona.

Osakesäästötilin tuotosta sekä osakesäästötilin tappiosta säädellään TVL 53 b §:ssä. Sen mukaan veronalaiseksi osakesäästötilin tuotoksi katsotaan se suhteellinen osuus varojen nostosta, joka vastaa osakesäästötilin tuoton osuutta säästövarojen määrästä nostohetkellä. Osakesäästötililtä nostettu tuotto on säädetty veronalaiseksi pääomatuloksi TVL 32 §:ssä. Osakesäästötilin osakkeista muodostuneet tappiot ovat vähennyskelpoisia vain siinä tapauksessa, mikäli osakesäästötilin varojen käypä arvo on sinne tehtyjä rahasuorituksia alempi tilin lopetusvaiheessa. Näiden määrien erotuksesta muodostuu osakesäästötilin tappio, joka on vähennyskelpoinen veronalaisista pääomatuloista tilin lopetusvuonna ja pääomatulolajin vahvistettuna tappiona myös seuraavan 10 verovuoden ajan.

Osakesäästötilin juuret juontavat valtiovarainministeriön 2.6.2017 asettamaan työryhmään, jonka tehtävänä oli arvioida eri sijoitusmuotojen verokohtelun ajantasaisuutta, toimivuutta, kannustavuutta sekä niiden verokohtelujen neutraalisuutta. Työryhmä keskittyi tarkastelemaan erilaisten välillisen sijoittamisen muotojen, kuten sijoitusrahastosijoittamisen, säästö- ja sijoitusvakuutusten sekä

³¹ HE 275/2018, s. 25 ja VM 14/2018, s. 220.

kapitalisaatiosopimuksien verokohtelua. Näiden lisäksi työryhmä katsoi aiheelliseksi arvioida myös sijoitussäästötilin mahdollisuutta ja sen erilaisia toteuttamismalleja Suomessa.³² Työryhmän asettamisen yhtenä taustatekijänä voidaan nähdä olevan sijoitusmarkkinoiden nopea kansainvälistyminen, joka aiheuttaa väistämättä uudistuspainetta kansalliselle lainsäädännölle, joka on säädetty aikana, jolloin sijoitusmarkkinat olivat vahvasti kotimaahan painottuvat³³. Työryhmä sai loppuraporttinsa ”Eri sijoitusmuotojen verokohtelu” valmiiksi 4.5.2018.

Loppuraportti sai vahvan aseman uuden lainsäädännön pohjana, kun 5.12.2018 annettu välillisen sijoittamisen muotojen verotusta ja osakesäästötilin verotusta koskenut hallituksen esitys ja myös lopullinen lainsäädäntö noudatteli pääpiirteittäin työryhmän antamia ehdotuksia ja sisälsi runsaasti viittauksia työryhmän antamaan raporttiin³⁴. Hallituksen esityksen ja lain vahvan tukeutumisen työryhmän raportin viitekehykselle voidaan osaltaan nähdä lisäävän raportin painoarvoa lain esityönä ja tulkinta-apuna³⁵. On kuitenkin huomioitava, että lainsäädäntö ja työryhmän raportti myös eroavat paikoin, esimerkiksi osingon verokohtelun osalta. Nämä erot on otettava huomioon lainkohtia tulkittaessa. Osakesäästötilin yksityisoikeudellista sääntelyä koskevassa hallituksen esityksessä viitataan niin ikään runsaasti työryhmän raporttiin.

Osakesäästötilin tavoitteet mukailevat EU:n pääomamarkkinaunionin tavoitteita, joihin on viitattu myös lain esitöissä³⁶. Pääomamarkkinaunionin yksi osatavoitteista on vähittäissijoittamisen edistäminen, johon myös osakesäästötili osaltaan pyrkii. Useassa muussa EU:n jäsenvaltiossa onkin olemassa olevaa sääntelyä osakesäästötilin kaltaisista sijoitussäästötileistä, joiden tavoitteena on osakesäästötilin tavoin tarjota kotitalouksille verotettu sijoittamisen muoto. Suomi oli järjestyksessä kahdestoista EU:n jäsenvaltio, jossa sijoittamisen verotusta lykkäävä sijoitussäästötili otettiin käyttöön³⁷. On kuitenkin huomattava, että varsinaista EU-tasoista lainsäädäntöä sijoitussäästötileistä ei ole. Täten

³² VM 14/2018, s. 11–15.

³³ Salokoski 2019, s. 162. Myös työryhmän raportissa puhutaan kansainvälistyneistä ja kasvaneista sijoitusmarkkinoista, ks. VM 14/2018, s. 13 ja s. 29–34.

³⁴ Ks. esim. HE 275/2018, s. 18–24, s. 26 ja s. 42.

³⁵ Määttä 2014, s. 177.

³⁶ HE 279/2018, s. 12.

³⁷ HE 275/2018, s. 18 ja Salokoski 2019, s. 161.

niiden sääntely on painotetusti kansallista ja vaihtelee huomattavasti eri EU-valtioissa niin yksityisoikeudellisesti kuin verotuksellisesti.

Osakesäästötili sisältää sekä välillisen että suoran sijoittamisen piirteitä. Kun verosääntelyllä tiliä on pyritty hahmottelemaan lähinnä välillisen sijoittamisen luonteiseksi, yksityisoikeudellinen sääntely tuo osakesäästötilille suoran sijoittamisen piirteitä. Sijoittajan rahavaroilla hankitut sijoituskohteet tulevat säilytykseen osakesäästötilin yhteyteen avattavalle arvo-osuustilille ja säästövarojen omistus- ja käyttöoikeus säilyy sijoittajalla itsellään, samaan tapaan kuin suorassa osakeomistuksessa. Yksityisoikeudellisesti katsoen osakesäästötili on siten veroedun tuettu suoran osakesijoittamisen muoto. Osakesäästötilistä annetun lain mallina on työryhmän ehdotuksen mukaisesti käytetty sidotusta pitkäaikaissäästämisestä annettua lakia (1183/2009, PS-laki). Yhtäläisyyksiä on niin laissa käytetyissä sanavalinnoissa kuin pykälien järjestyksessäkin. Laeilla on kuitenkin itsenäiset soveltamisalansa ja tavoitteensa, joten PS-lain sääntelylle ei voitane antaa erityistä painoarvoa osakesäästötilin yksityisoikeudellisen sääntelyn tulkinnassa.

Lainsäätäjä on tehnyt tiettyjä osakesäästötilin veroetuja rajaavia lainsäädännöllisiä ratkaisuja. Tällaisia ovat osakesäästötilistä annetun lain 5 §:n 1 momentissa säädetty tilille talletettavien rahavarojen määrän ylärajan asettaminen 50 000 euroon asti ja 6 §:ssä määriteltyjen sallittujen sijoituskohteiden rajaaminen ainoastaan pörssissä noteerattujen tai sinne listautuvien yhtiöiden osakkeisiin. Euromääräisen rajan kiertämisen estämiseksi TVL 53 b §:n 6 momentin mukaisesti sijoittajalla saa olla vain yksi osakesäästötili nimissään samanaikaisesti. Muita, vaikkakin suhteellisen pienelle sijoittajajoukolle kohdistuvia rajoituksia ovat osakesäästötilistä annetun lain 6 §:n 3 momentin kielto sijoittaa osakesäästötilin kautta sellaisen yhtiön osakkeisiin, joista sijoittaja omistaa suoraan tai välillisesti yli 10 prosenttia ja 15 §:n kielto lahjoittaa osakesäästötilillä olevia varoja. Rajoituksia säästövarojen nostojen määrästä tai varojen vähimmäissäilytysajasta lainsäätäjä ei ole asettanut.

2.2 Osakesäästötilin rajat ylittävä ulottuvuus

2.2.1 Suomen sisäinen lainsäädäntö

Osakesäästötilin avaamista ja hallinnoimista koskevassa lainsäädännössä on huomioitu myös rajat ylittävät tilanteet. Oikeus avata osakesäästötili on yhtä lailla myös ulkomailla asuvilla henkilöillä ja muillakin kuin Suomen kansalaisilla. Myöskään poismuutto Suomesta ei aiheuta toimenpiteitä, vaan oikeus osakesäästötiliin ja sen varoihin säilyy, vaikka sijoittaja muuttaisikin pois Suomesta ja tulisi Suomeen rajoitetusti verovelvolliseksi. Ainoa laissa säädetty edellytys osakesäästötilin avaamiselle on siten se, että sijoittaja on luonnollinen henkilö. Lainsäätäjän ratkaisu tehdä osakesäästötilin avaaminen ja hallinnoiminen mahdolliseksi myös muille kuin Suomessa asuville Suomen kansalaisille on perusteltua EU-oikeudellisista syistä. Mikäli tilin avaamisen yhtenä edellytyksenä olisi ollut Suomessa asuminen tai Suomen kansalaisuus, tämä olisi muodostanut ristiriidan EU-oikeuden syrjimättömyysperiaatteen kanssa. Hallituksen esityksessä ei varsinaisesti perustella tehtyä lainsäädäntöratkaisua EU-oikeuden näkökulmasta, mutta työryhmän raportissa tästä on lyhyt maininta³⁸.

Myös sijoituskohteissa lainsäätäjä on huomionnut kansainväliset tilanteet. Osakesäästötilistä annetun lain 6 §:n 1 momentissa sallittuina sijoituskohteina mainitaan säännellyllä markkinalla tai monenkeskisessä kaupankäyntijärjestelmässä olevat arvopaperit sekä Euroopassa että Euroopan talousalueen ulkopuolella. Ulkomaisten osakkeiden perusteella osakesäästötilille maksetuista osingoista ja niistä ulkomaille maksetusta lähdeverosta on tuloverolaissa erityissääntelyä: TVL 53 b §:n 2 momentin mukaan osakesäästötilin tuottoon ei lasketa mukaan kyseisistä osingoista ulkomaille maksetun lähdeveron määrää. Ulkomaille maksettu lähdevero ikään kuin otetaan siten huomioon niin sanotulla vähennysmenetelmällä, jossa ulkomaille maksettua lähdeveroa pidetään tulonhankkimismenon tyyllisenä ja se vähennetään veronalaisesta tulosta³⁹. Muilla tavoin lähdeveron määrää ei sen sijaan Suomessa voida vähentää⁴⁰. Mikäli lähdeveroa peritään jostain syystä liikaa ja sitä palautetaan myöhemmin sijoittajalle,

³⁸ VM 14/2018, s. 196.

³⁹ Helminen 2022a, 4. Monenkertainen verotus ja vajaaverotus > Kansainvälinen monenkertainen verotus ja sen poistaminen > Kansainvälisen juridisen kaksinkertaisen verotuksen poistaminen > Poistamismenetelmät > Vähennysmenetelmä.

⁴⁰ HE 275/2018, s. 36.

palautettu määrä katsotaan maksuvuonna veronalaiseksi osakesäästötilin tuotoksi. Ilmoitusvelvollinen tästä on verovelvollinen itse.

Verotuksellisesti osakesäästötilin kautta sijoittaminen on mahdollistettu myös rajoitetusti verovelvolliselle. Osakesäästötilin osakkeiden perusteella saadut osingot on säädetty lähdeverosta vapaiksi lähdeverolain 3 §:n 11 momentissa. Tällä on yhtenäistetty rajoitetusti verovelvollisen ja yleisesti verovelvollisen verokohtelua ja turvattu näin osakesäästötilin verosääntelyn EU-oikeuden mukaisuutta, sillä lähdeveron periminen olisi ollut mitä ilmeisimmin EU-oikeuden kanssa ristiriidassa⁴¹. Rajoitetusti verovelvollisen osakesäästötilin osakkeiden luovutusvoitoista ei erillisiä säännöksiä ole, mutta koska rajoitetusti verovelvollisen arvopapereiden luovutusvoitot eivät tule Suomessa verotettavaksi myöskään suoran sijoittamisen tilanteessa⁴², ei niitä lähtökohtaisesti veroteta myöskään osakesäästötilin kautta sijoitettaessa. Osakesäästötilille maksettu korkotulo on osinkojen tapaan vapautettu lähdeverosta korkotulon lähdeverolain 4 §:n 1 momentin 4 kohdan säännöksellä.

Samoin kuin yleisesti verovelvollisella, myös rajoitetusti verovelvollisella osakesäästötilin tuotto lasketaan TVL 53 b §:n säännösten mukaisesti. Osakesäästötilin tuotto on säädetty rajoitetusti verovelvolliselle Suomesta saaduksi veronalaiseksi tuloksi TVL 10 §:n 1 momentin 14 kohdan säännöksellä. Täten se on Suomessa veronalaista tuloa sisäisen lainsäädännön mukaan. Osakesäästötilin tuottoa ei erotella tulotyypeittäin, vaan samaan tapaan kuin yleisesti verovelvollisen verotuksessa, myös rajoitetusti verovelvollisen verotuksessa osakesäästötilin sijoituskohteiden tuotot menettävät alkuperäisen tulotyyppinsä ja osakesäästötilin tuotto muodostaa oman tulotyyppinsä, ollen koko määrältään veronalaista tuloa.

Rajoitetusti verovelvollisen verotuksessa yksi ratkaistava kysymys on se, verotetaanko tuloja verotusmenettelylain (VML) mukaisessa järjestyksessä vai lähdeverolain säännösten mukaisesti. Valinnalla on perustavanlaatuisia eroja esimerkiksi tulon veronalaisuuden ja menon vähennyskelpoisuuden, verotuksen tason sekä verotuksen menettelytapojen osalta. Osakesäästötiliä koskevasta lainsäädännöstä tai sen esitöistä ei

⁴¹ HE 275/2018, s. 42 ja edelleen VM 14/2018, s. 196–197.

⁴² Nykänen 2015, s. 189.

suoraan käy ilmi, onko osakesäästötilin tuotto VML:n mukaisessa järjestyksessä verotettavaa tuloa vai lähdeveron alaista tuloa. Mitä ilmeisimmin osakesäästötilin tuotto on lähdeveron alaista tuloa, sillä tulo on ennakkoperintälain (1118/1996, EPL) 1 §:n yleissäännöksen mukaan ennakonpidätyksen alaista tuloa ja täten lähdeverolain 3 §:n 1 momentin mukaisesti lähdeveron alaista tuloa. Tälle näkökannalle on päätyntä myös Verohallinto ohjeessaan osakesäästötilin tuoton verotuksesta⁴³.

Osakesäästötilin tuoton verottaminen lähdeverolain säännöksiin aiheuttaa rajoitetusti verovelvollisen kannalta erään verotusmenettelyllisen ongelman. Lähdeverolain mukaiseen verotukseen liittyy olennaisesti se, että maksettavaan veroon liittyvät velvollisuudet ovat tulon maksajan kannettavana ja että verovelvollisen ei tarvitse antaa Suomeen veroilmoitusta tuloistaan⁴⁴. Näin ollen Suomeen rajoitetusti verovelvollinen voi perustellusti olettaa, että tulon maksaja eli tässä tapauksessa osakesäästötilin palveluntarjoaja hoitaa osakesäästötilin tuoton nostamiseen liittyvät velvoitteet verojen suhteen. Kuitenkin, mikäli verovelvollinen saa liikaa perityn lähdeveron palautusta, joka verotetaan TVL 53 b §:n mukaisesti maksuvuoden osakesäästötilin tuottona, on hän tästä tulosta itse ilmoitusvelvollinen palveluntarjoajan lisäksi myös Verohallinnolle. Tätä voidaan pitää verotusmenettelyllisesti hankalana toimintatapana rajoitetusti verovelvollisen henkilön näkökulmasta.

Rajoitetusti verovelvollisen osakesäästötilin haltijan verotukseen liittyy myös epäselvyyksiä menojen vähennyskelpoisuudesta. Lähtökohtaisesti lähdeverotus on luonteeltaan bruttoverotusta, eli tulon maksaja perii lähdeveron bruttomääräisestä tulosta, eikä tulon hankkimisesta johtuneita menoja oteta huomioon verotettavaa tuloa laskettaessa⁴⁵. Osakesäästötilin tuotto on taas luonteeltaan nettotuloa, kun palveluntarjoajan perimät palkkiot ja muut kulut pienentävät osakesäästötilin tuottoa ja tulevat näin huomioiduksi jo veronalaisen tulon määrää laskettaessa⁴⁶. Osakesäästötilin sijoituksia varten otetun tulonhankkimisvelkaan liittyviä korkokuluja ei oteta huomioon

⁴³ VH 2022, kohta 13.3.1.

⁴⁴ Nykänen 2015, s. 199–200 ja Helminen 2022a, 5. Verovelvollisuusasema ja asuinvaltio > Verovelvollisuusaseman vaikutus verotukseen > Rajoitetusti verovelvollisten verotus > Lähdeverotus.

⁴⁵ Joskus tämä voi johtaa verovelvollisen kannalta epäedulliseen asetelmaan, jossa tosiasiaassa negatiivisesta tulosta joudutaan suorittamaan lähdevero, ks. tästä ja lähdeverotuksesta yleisesti Nykänen 2015, s. 200–215.

⁴⁶ VH 2022, kohta 6.1, 6.4. ja 7.

osakesäästötilin tuottoa laskettaessa, vaan ne ovat normaalisti vähennyskelpoisia tulonhankkimisvelan korkokuluja TVL 58 §:n mukaisesti.

On epäselvää, ovatko rajoitetusti verovelvollisen osakesäästötiliin liittyvät kulut vähennyskelpoisia laskettaessa verotettavaa tuloa. Laissa tästä ei ole erityisiä säännöksiä, eikä aihetta ole käsitelty myöskään lainvalmisteluaineistossa. Verohallinto on päätenyt ohjeessaan kulujen vähennyskeltvottomuuden kannalle ja perustelee sitä lähdeverotuksen bruttoverotusluonteella⁴⁷. Lähdeverotus on hyväksytty verotustapa EUT:n oikeuskäytännössä⁴⁸, joten erilainen verokohtelu yleisesti verovelvollisen ja rajoitetusti verovelvollisen välillä on sinällään hyväksyttävää. Lähdeverotus ei kuitenkaan saa johtaa ankarampaan verotukseen, mikäli tilanteet ovat rinnasteisia toisiinsa⁴⁹. Menojen vähennyskelpoisuutta on siten arvioitava EU-oikeuden näkökulmasta. Aihetta tarkastellaan tarkemmin myöhemmin tutkielmassa.

Osakesäästötilille annetut veroedut koskevat vain osakesäästötilistä annetussa laissa ja sen esitöissä tarkoitettua tiliä. Mikäli sijoituskohteita omistetaan muun valtion lainsäädännön mukaan perustetun tilin kautta, sovelletaan tilanteeseen siten pääsääntöisesti suoraa osakesijoittamista koskevaa verolainsäädäntöä. EU-oikeus voi kuitenkin edellyttää Suomea antamaan osakesäästötilin veroedut myös muiden valtioiden lainsäädännön mukaan perustetuille tileille, jotka rinnastuvat olennaisilta osin suomalaisen osakesäästötilirakenteeseen. Tämä tarkoittaisi muun muassa sitä, että Suomi ei voisi periä lähdeveroa tällaisten sijoitustilien kautta omistettujen osakkeiden perusteella saaduista osingoista.⁵⁰

Suomessa osakesäästötilin verotus perustuu tilin juridiseen muotoon.⁵¹ On siten selvää, että puhtaasti kansallisissakaan tilanteissa osakesäästötilin veroetuja ei anneta muille sijoitusinstrumenteille, esimerkiksi sijoitusrahastoille tai säästö- ja sijoitusvakuutuksille. Veroedut on tarkoitettu kannustamaan kotitalouksia nimenomaan suoraan osakesijoittamiseen. Tarkoituksena on ollut tuoda suora osakesijoittaminen

⁴⁷ VH 2022, kohta 13.3.1.

⁴⁸ Asia C-290/04, Scorpio, kohdat 36–39.

⁴⁹ Asia C-10/14, C-14/14 ja C-17/14 Miljoen, kohta 48.

⁵⁰ HE 275/2018, s. 37 ja VM 14/2018, s. 197.

⁵¹ Osakesäästötilin veroetuja ei ole tarkoitettu koskemaan kaikkea sijoittamista, vaan ne on rajattu koskemaan ainoastaan osakesäästötilistä annetussa laissa tarkoitettua osakesäästötiliä.

verotuksellisesti neutraaliin asemaan muiden välillisten sijoittamisen muotojen, kuten sijoitusrahastosijoittamisen kanssa. Näiden tavoitteiden saavuttamiseksi lainsäätäjät on asettanut osakesäästötilille tiettyjä rajoituksia, esimerkiksi sallittujen sijoituskohteiden suhteen. Myös sen, että vastoin työryhmän ehdotusta osakesäästötilin kautta omistettujen osakkeiden perusteella saaduille osingoille on annettu lykkäytymiset, voidaan nähdä olevan lainsäätäjän harkittu valinta, jonka tarkoituksena on saavuttaa neutraalisuustavoite.⁵²

Sijoitussäästötilien rinnastettavuudesta ei ole Suomessa laintasoista sääntelyä. Osakesäästötilin verotusta koskevassa hallituksen esityksessä rinnastettavuudelle on asetettu seuraavat edellytykset:

*”Tämä edellyttäisi muun muassa, että tilin soveltamisalaan kuuluvat sijoituskohteet vastaisivat osakesäästötiliä ja tililtä saatua tuottoa verotetaan kyseisessä valtiossa vastaavien periaatteiden mukaan kuin osakesäästötililtä saatua tuottoa. Rinnastaminen edellyttäisi myös sitä, että tilille sijoitettaville varoille olisi vastaava enimmäismäärä kuin osakesäästötilillä. Lisäksi edellytettäisiin esimerkiksi, että tilillä olevien osakkeiden perusteella saadut osingot luettaisiin osaksi tilin tuottoa ja verotettaisiin vasta varojen nostamisen yhteydessä. Muiden kuin EU- tai ETA-valtioiden sijoitustilejä ei rinnastettaisi osakesäästötiliin.”*⁵³

Rinnastettavuuden edellytysten tarkoituksena on se, ettei osakesäästötilin veroetuja jouduttaisi antamaan sellaisille tilirakenteille, jotka tosiasiallisesti eivät olisi tarpeeksi samankaltaisia suomalaisen osakesäästötilin kanssa. Tavoite on siten samankaltainen kuin kansallisissa tilanteissa, eli rajata veroedut koskemaan vain osakesijoittamista. Mikäli veroedut annettaisiin kaikille ulkomaisille sijoittamisen tileille, Suomi voisi menettää oikeutensa periä lähdeveroja ulkomaille maksettavista osinkotuloista huomattavilta osin. Ulkomaisen sijoitussäästötilin rinnastettavuudella on siten myös fiskaalisesti suuri merkitys.

⁵² HE 275/2018, s. 25–26.

⁵³ HE 275/2018, s. 37.

Valtiovarainvaliokunta on arvioinut mietinnössään, ettei mainitut kriteerit täyttäviä rinnastettavia vastineita löydy Euroopasta⁵⁴. Tilien rinnastettavuuden kynnyks on erilaisilla juridisilla muotoedellytyksillä nostettu siten varsin korkeaksi. On kuitenkin huomattava, että tilanteiden rinnastettavuutta arvioitaessa unionin tuomioistuin on ratkaisukäytännössään painottanut pelkän juridisen muodon sijaan lainsäädännön tavoitetilaa⁵⁵, joka taas näyttäisi olevan ainakin samansuuntainen eri valtioissa. EU:n jäsenvaltion on käytettävä verotuksellista itsemääräämisoikeutta siten, että samalla noudatetaan unionin vaatimuksia⁵⁶. Toisin sanoen Suomen verojärjestelmän on oltava EU-oikeuden kanssa linjassa, ja niiden ollessa ristiriidassa Suomen lainsäädäntö väistyy. Siten hallituksen esityksessä mainitut kriteerit joutuvat väistymään, jos EU-oikeuden mukaan rinnastettavia tilejä löytyy. EU-oikeuden vaikutusta osakesäästötilin verosääntelyyn käsitellään tarkemmin jäljempänä tässä luvussa sekä myöhemmin tutkielmassa.

2.2.2 Muiden valtioiden sisäinen lainsäädäntö ja verosopimukset

Osakesäästötili on suomalainen konsepti, eikä sitä todennäköisesti tunnisteta muiden valtioiden sisäisessä lainsäädännössä. Tämän vuoksi vaikka muussa valtiossa olisikin voimassa olevaa lainsäädäntöä sijoitussäästötileistä, niiden veroetuja ei anneta suomalaiselle osakesäästötilille ja osakesäästötilin kautta omistetut sijoituskohteet katsotaan valtion sisäisessä lainsäädännössä suoraan omistetuiksi. Tällöin kyseinen valtio voi verottaa osakesäästötilin sisältämiä tuloja sisäisen lainsäädäntönsä mukaisesti verosopimuksen rajoissa. Muun valtion sisäisen lainsäädännön mukaan osakesäästötilin sisältämät tuotot ovat siten alkuperäisen tulotyyppinsä mukaisia tuloja, eivätkä osakesäästötilin tuottoa.⁵⁷

Rajat ylittävissä tilanteissa Suomen sisäisen lainsäädännön rinnalla sovellettavaksi tulevat myös Suomen muiden valtioiden kanssa solmimat verosopimukset, jotka voivat rajoittaa Suomen verotusoikeutta rajat ylittävissä tilanteissa sekä yleisesti

⁵⁴ VaVM 37/2018, s. 11.

⁵⁵ C-342/20, A SCPI, kohta 69.

⁵⁶ C-449/20, Real Vida Seguros, kohta 38.

⁵⁷ Näin myös Viitala 2021, s. 21 ja Helminen 2022a, 10. Vieraan ja oman pääoman tuotto > Osakesäästötili > Rajoitetusti verovelvollisen osakesäästötili. Muiden valtioiden lainsäädännöstä voi esiintyä toisenlaisiakin tulkintoja. Tutkielman pituuden rajoittamiseksi tarkempi tulkinta on kuitenkin rajattu pois tästä tutkielmasta.

verovelvollisten että rajoitetusti verovelvollisten tulojen verotuksessa. Osakesäästötili ja sen tuotto eivät tuo tähän poikkeusta, vaan verosopimukset voivat rajoittaa Suomen verotusoikeutta myös osakesäästötilin tuoton kohdalla⁵⁸. Tässä yhteydessä vertailun vuoksi mainittakoon, että PS-tilin perusteella saatuja suorituksia Verohallinto on pitänyt tulon sijasta verosopimuksen soveltamisalan ulkopuolisina omien varojen nostoina. Verosopimukset eivät Verohallinnon tulkinnan mukaan siten rajaisi Suomen verotusoikeutta PS-tilin suorituksiin.⁵⁹ Osakesäästötilin sisältämät tuottoerät ovat kuitenkin selkeästi verosopimuksen tarkoittamia tuloja⁶⁰.

Osakesäästötilin rakenne on verosopimuksille vieras. Yksikään Suomen solmimista verosopimuksista ei sisällä säännöksiä osakesäästö- tai sijoitussäästötileistä, eivätkä myöskään OECD:n malliverosopimus tai sen kommentaari mainitse sijoitussäästötilejä tai niiden verotusta. Erityisten säännösten puuttuessa verosopimusten vaikutusta osakesäästötilin verotukseen on siten tulkittava verosopimusoikeuden yleisten oppien valossa.

Verosopimusten näkökulmasta merkittävimäksi osakesäästötiliä koskevaksi tulkintakysymykseksi nousee se, pidetäänkö osakesäästötilin tuottoon sisältyviä tuloeriä verosopimusta sovellettaessa alkuperäisen tulotyyppin mukaisina tuloina, kuten myyntivoitoina ja osinkoina, vai kaatoartiklan mukaisena muuna tulona. Verotusoikeuden jakautumisen kannalta valinnalla on ratkaiseva merkitys, sillä muun tulon verotusoikeus on pääsääntöisesti annettu verosopimuksissa yksinomaan asuinvaltiolle⁶¹, kun taas etenkin osinkoihin kuuluu tyypillisesti tulon lähdevaltion lähdeverotusoikeus, vaikkakin usein rajattu sellainen.

Osakesäästötilin tuottoa voidaan perustellusti pitää verosopimusta sovellettaessa kaatoartiklan mukaisena muuna tulona. Luovutusvoittojen verotuksessa kaksinkertaista verotusta ei lähtökohtaisesti synny, sillä osakkeista saadut luovutusvoitot eivät ole TVL

⁵⁸ HE 275/2018, s. 47.

⁵⁹ VH 2021 a, kohta 11. Verohallinnon tulkintaa on kuitenkin oikeuskirjallisuudessa kritisoitu, ks. esim. Nykänen 2015, s. 393–394, jossa Nykänen tulkitsee PS-tilin suoritus- tulojen olevan verosopimusten mukaista muuta tuloa.

⁶⁰ Myös Verohallinto on ohjeessaan erikseen maininnut verosopimusten vaikuttavan osakesäästötilin tuoton verottamiseen, ks. VH 2022, kohta 13.3.1.

⁶¹ OECD:n malliverosopimuksessa muun tulon verotusoikeus on annettu asuinvaltiolle, ks. OECD:n malliverosopimuksen 21 artikla.

10 §:n mukaista Suomesta saatua tuloa. Osingon määritelmän lähtökohtana verosopimusta sovellettaessa pidetään yleensä osingon jakajayhtiön asuinvaltion määritelmää osingosta⁶². Koska osakesäästötilin tuoton sisältämä osinko ei ole Suomen sisäisen lainsäädännön perusteella osinkotuloa, ei tällaista tulkintaa ole syytä tehdä myöskään verosopimusta sovellettaessa. Mikäli taas osingon jakajayhtiön asuinvaltio on Suomen sijaan jokin muu valtio, Suomi ei ole osinkotulon lähdevaltio eikä Suomen ja sijoittajan asuinvaltion välinen verosopimus tule lainkaan sovellettavaksi osingon maksuhetkellä. Myöhemmin osakesäästötilin tuoton nostohetkellä verosopimus voi tulla sovellettavaksi, mutta tällöinkään tulotyyppiartikla ei voine olla osinkoartikla.⁶³

Korkein hallinto-oikeus käsitteli osingon ja muun tulon määritelmiä verosopimuksissa ratkaisussa KHO 1999:34. Ratkaisussa todettiin, että osingon määritelmä kyseessä olevissa verosopimuksissa ei kattanut sijoitusrahastojen maksamia voitto-osuuksia, ja siten voitto-osuudet olivat verosopimusta sovellettaessa kaatoartiklan mukaista muuta tuloa. Merkitystä annettiin erityisesti tulon jakajan asuinvaltion, tässä tapauksessa Suomen, sisäisen lainsäädännön osingon käsitteelle. Koska sijoitusrahaston maksamia tuotto-osuuksia käsiteltiin tuloverotuksessa keskeisiltä osin eri tavalla kuin osinkoja, myöskään verosopimuksen osingon määritelmä ei voinut kattaa sijoitusrahaston maksamia tuotto-osuuksia.

Osakesäästötilille saatua osinkoa käsitellään Suomen sisäisen lainsäädännön mukaan eri tavalla kuin suoraan omistetun osakkeen perusteella saatua osinkoa, niin kansallisissa tilanteissa kuin rajat ylittävissäkin tilanteissa. Verosopimusten kaatoartikla sisältää sellaiset sopimusvaltioista tai kolmansista maista saadut tulot, joita ei ole verosopimuksessa erikseen määritelty⁶⁴. Siten osakesäästötilin tuotto on verosopimusta sovellettaessa kaatoartiklan mukaista muuta tuloa, riippumatta alkuperäisen tulon

⁶² OECD:n malliverosopimuksen 10 artiklan 3 kohta ja Helminen 2022a, 3. Kansainvälisen vero-oikeuden perusteet > Kansainvälisen vero-oikeuden normien tulkinta > Verosopimusten tulkinta > Verosopimusmääritelmät > Viittaus sisäiseen lainsäädäntöön.

⁶³ Kolmiulotteisten tilanteiden problematiikkaa käsitellään tarkemmin myöhemmin tutkielmassa.

⁶⁴ OECD 2017, kommentaari 21 artiklasta.

lähdevaltiosta. Samaan tulkintaan on päätyntä myös Verohallinto ohjeessaan osakesäästötilin verotuksesta^{65, 66}

Vaikka Suomi pitääkin osakesäästötilin tuottoa verosopimuksia sovellettaessa muuna tulona, tulkinta ei liene sama toisen sopimusvaltion kohdalla. Erityisten säännösten puuttuessa sopimusvaltio saattaa tulkita verosopimusta oman lainsäädäntönsä näkökulmasta ja pitää osakesäästötilin tuloja niiden alkuperäisen luonteensa mukaisina osinkoina ja luovutusvoitoina. Verosopimuksen erilainen soveltaminen johtaa osakesäästötilin tuoton jaksottamiseroon ja näin ollen myös osakesäästötilin lykkääntymisedun menettämiseen rajoitetusti verovelvollisen asuinvaltiossa. Lisäksi se johtaa osakesäästötilin tulojen kvalifikaatiokonfliktiin ja verovelvollisen kannalta ei-toivottuihin moninkertaisen verotuksen tai veronsaajien kannalta ei-toivottuihin vajaan verotuksen tilanteisiin. Näitä tilanteita käsitellään tarkemmin myöhemmin tutkielmassa.

2.2.3 EU-oikeus

Osakesäästötilistä tai sijoitussäästötileistä ei ole voimassa olevaa EU:n tasoista sääntelyä. EU-oikeus vaikuttaa kuitenkin primäärioikeuden kautta muun verolainsäädännön ohella myös osakesäästötilin verosääntelyn taustalla. EU-oikeuden myötävaikutuksesta tehtyinä lainsäädännöllisinä ratkaisuinä voidaan pitää esimerkiksi lainsäätäjän valintoja mahdollistaa osakesäästötili myös muille kuin Suomessa asuville Suomen kansalaisille, mahdollistaa osakesäästötilin kautta sijoittaminen myös muualle kuin kotimaan markkinoille sekä vapauttaa rajoitetusti verovelvollisen osakesäästötilille maksetut osingot ja korot lähdeverosta.

Tämänhetkinen lainsäädäntö ei kuitenkaan välttämättä ole vielä täysin EU-oikeuden mukainen. Perusvapauksista erityisesti pääomien vapaa liikkuvuus voi asettua esteeksi osakesäästötilin verosääntelyn soveltamiselle. Pääomien vapaasta liikkuvuudesta säädetään SEUT 63 artiklassa, jonka mukaan kaikki sellaiset rajoitukset, jotka koskevat pääomanliikkeitä tai maksuja jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden välillä, ovat

⁶⁵ VH 2022, kohta 13.3.1.

⁶⁶ Aiheesta lisää Viitala 2021, s. 22. Viitala ei lopulta päädy eksaktisti kummankaan tulotyyppiartiklan kannalle.

kiellettyjä. EUT:n oikeuskäytännössä periaate on tarkentunut siten, että sen vastaiseksi rajoitukseksi katsotaan kaikki sellaiset toimenpiteet, joiden vuoksi toisessa valtiossa asuvat henkilöt ovat vähemmän halukkaita tekemään sijoituksia jäsenvaltiossa tai jäsenvaltiossa asuvat ovat vähemmän halukkaita tekemään sijoituksia toisiin valtioihin⁶⁷.

Jos osakesäästötilin veroetuja ei anneta olennaisilta osin rinnastettavissa olevalle muun valtion sijoitussäästötilille, tämä voi muodostaa esteen pääomien vapaalle liikkuvuudelle. Jotta ulkomaisten sijoitussäästötilien erilainen verokohtelu olisi pääomien vapaan liikkuvuuden kanssa ristiriidassa, tilanteiden tulisi kuitenkin olla objektiivisesti arvioituna rinnastettavissa toisiinsa. Sijoitussäästötilien rinnastettavuudesta ei olla saatu julkaistua oikeuskäytäntöä Suomen tuomioistuimilta eikä unionin tuomioistuimelta. Siten suurin tulkinnanvara kohdistuu siihen, missä tilanteessa sijoitussäästötilit voisivat olla toisiinsa rinnastettavissa ja siihen, olisiko edellä kuvailtu mahdollinen pääomien vapaan liikkuvuuden rajoitus perusteltavissa jollakin oikeuttamisperusteista.

Suomessa sijoitussäästötilien rinnastettavuuden edellytyksistä osakesäästötiliin ei ole säädetty laissa, mutta ne on lueteltu osakesäästötilin verotusta koskevassa hallituksen esityksessä. Hallituksen esitys sisältää varsin yksityiskohtaisen luettelon erilaisista juridisista muotoseikoista, jotka sijoitussäästötilin olisi täytettävä tullakseen rinnastetuksi osakesäästötiliin. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä tilanteiden rinnastettavuutta on arvioitu toisin. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kotimaisen ja rajat ylittävän tilanteen rinnastettavuudessa on otettava huomioon kansallisella sääntelyllä tavoiteltu päämäärä sekä sen tarkoitus ja sisältö⁶⁸. Sijoitussäästötilien sääntelyn tavoitteena on yleensä luoda suoraa sijoittamista verotuksellisesti edullisempi väylä varojen sijoittamiseen eri sijoituskohteisiin⁶⁹. Siten sääntelyn päämäärä on pääsääntöisesti eri valtioissa yhtäläinen tai ainakin saman suuntainen. Sijoitussäästötilien rakenteet ja verotusmallit vaihtelevat kuitenkin huomattavasti eri jäsenvaltioiden kesken, joten on selvää, ettei tilien suoraa rinnastusta voida tehdä tekemättä ensin arviointia, missä määrin olisi painotettava toisaalta sääntelyn päämäärää ja tarkoitusta ja toisaalta sen sisältöä ja erityispiirteitä. Aihetta käsitellään tarkemmin myöhemmin tutkielmassa.

⁶⁷ Esim. asia C-451/05, ELISA, kohta 69.

⁶⁸ Ks. esim. asiat C-342/20, A SCPI, kohta 69 ja C-449/20, Real Vida Seguros, kohta 30.

⁶⁹ HE 275/2018, s. 15 ja VM 14/2018, s. 186.

3. Kaksinkertaisen verotuksen ja vajaaverotuksen riski rajat ylittävissä tilanteissa

3.1 Kansainvälisen verotuksen lähtökohdat

Kansainväliseksi vero-oikeudeksi kutsutaan sitä vero-oikeuden osa-aluetta, joka koostuu kahteen tai useampaan valtioon liittyviä sisältävien tulojen tai varallisuuden verotusta koskevista normeista. Normit eivät kuitenkaan ole ylikansallisia ja yhtenäisiä eri valtioiden välillä, vaan jokaisella valtiolla on omanlaisensa kansainvälisiä tilanteita koskeva veronormisto. Verotuksen on korostetusti ajateltu kuuluvan valtioiden oman suvereniteetin ytimeen⁷⁰. Kansainvälisellä vero-oikeudella tarkoitetaan siten rajat ylittäviä taloudellisia suhteita koskevia kansallisia veronormeja sekä kahden tai useamman valtion välisiä verotusta koskevia valtiosopimuksia. Lisäksi EU:n jäsenvaltioilla yhden lohkon kansainväliseen vero-oikeuteen tuo EU-oikeus. Kansainväliset veronormit tulevat sovellettavaksi lähinnä silloin, kun ratkaistaan eri valtioiden verotusoikeuden laajuutta kansainvälisiin tuloihin ja varallisuuteen.⁷¹

Vaikka kansainvälisen verotuksen normistot poikkeavat huomattavasti eri valtioiden välillä, niissä on havaittavissa myös eräitä yhtäläisyyksiä. Kansainvälistä verotusta ohjaavana taustatavoitteena pidetään yleisesti verotuksen neutraalisuutta, eli sitä, ettei verotus osaltaan vaikuttaisi taloudellisten toimijoiden päätöksiin. Neutraliteettiperiaate ilmenee rajat ylittävissä tilanteissa niin, että pyritään tekemään taloudellinen toiminta kotimaassa ja ulkomailla verotuksellisesti yhtä houkuttelevaksi. Tämä korostuu etenkin EU:n sisämarkkina-alueella.⁷²

⁷⁰ Schönin määritelmän mukaan verosuvereniteetti käsittää valtion yksinoikeuden päättää verolajeista, asettaa verokannat ja määrittää veropohja parhaaksi katsomallaan tavalla, ks. Schön 2015, s. 283. Tikka pitää verotusvaltaa yhtenä demokratian kulmakivistä ks. Tikka 2003, s. 1184. Viime vuosina kansainvälisessä verotuksessa on kuitenkin nähty enenevissä määrin merkkejä valtioiden verosuvereniteetin kaventumisesta ja verotuksen kansainvälisestä yhtenäistymisestä. Tästä hyvä esimerkki on OECD:n BEPS-projekti (Base Erosion and Profit Shifting), jota on oikeuskirjallisuudessa luonnehdittu kansainvälisen verotuksen käännekohtaksi, ks. esim. Mason 2020, s. 354 ja Urpilainen 2021, s. 1313–1314.

⁷¹ Helminen 2022a, 3. Kansainvälisen vero-oikeuden perusteet > Kansainvälisen vero-oikeuden käsite ja normit.

⁷² Helminen 2022a, 3. Kansainvälisen vero-oikeuden perusteet > Kansainvälisen vero-oikeuden keskeiset taustaperiaatteet. Neutraliteettiperiaatteesta ja muista kansainvälisen verotuksen taustatavoitteista lisää ks. Holmes 2014, s. 25–28.

Verotuksen neutraalisuus on hyvin moniulotteinen käsite, jonka merkityksestä on esitetty oikeuskirjallisuudessa paljon erilaisia tulkintoja⁷³. Yksi tapa hahmottaa verotuksen neutraalisuuden käsitettä on tarkastella sitä joko pääoman vienti- tai tuontineutraalisuuden näkökulmasta. Pääoman vientineutraalisuutta painottavassa näkökulmassa neutraalisuuden toteutumista tarkastellaan verovelvollisen asuinvaltion näkökulmasta. Silloin kun verotus ei vaikuta verovelvollisen valintaan pääoman sijoitusmaasta, verotus on vientineutraalisuuden kannalta neutraalia. Pääoman tuontineutraalisuudessa enemmän painottuva näkökulma on puolestaan sijoituksen lähdevaltion näkökulma. Verotus on tuontineutraalisuuden kannalta neutraalia, kun lähdevaltion verotus on sama riippumatta siitä, mistä valtiosta sijoitettu pääoma on peräisin.⁷⁴

Tärkein verotuksen neutraalisuutta suojeleva piirre kansainvälisessä vero-oikeudessa on kaksinkertaisen verotuksen välttäminen ja sen poistaminen erilaisin poistamismenetelmin. On selvää, että lopulliseksi jäävä kaksinkertainen verotus vääristää taloudellisten toimijoiden käyttäytymistä ja rajoittaa kansainvälistä taloudellista toimintaa. Siksi kansainvälisessä vero-oikeudessa on kehitetty keinoja kaksinkertaisen verotuksen ennaltaehkäisyksi, poistamiseksi ja lieventämiseksi.⁷⁵ Kaksinkertainen verotus jaetaan tavallisesti kahteen eri muotoon sen kohteen perusteella. Juridisella kaksinkertaisella verotuksella tarkoitetaan verotusta, joka kohdistuu saman henkilön samaan tuloon kahden eri valtion toimesta. Valtioiden kansalliset verosäännökset ovat siten osittain päällekkäiset, kun molemmat tulkitsevat verotusvaltansa ulottuvan kyseessä olevaan tuloon. Taloudellisella kaksinkertaisella verotuksella tarkoitetaan taas verotusta, joka kohdistuu eri henkilöihin mutta samaan tuloon kahden eri valtion toimesta. Verovelvollisnäkökulman sijaan taloudellista kaksinkertaista verotusta tarkastellaan siten taloudellisessa mielessä.⁷⁶

Juridista kaksinkertaista verotusta pyritään estämään kansallisen lainsäädännön ja verosopimuksien säännöksillä. Tärkeässä roolissa tässä ovat tavallisimmat kaksinkertaisen verotuksen poistamismenetelmät, hyvitysmenetelmä ja

⁷³ Verotuksen neutraalisuudesta, ks. esim. Ylä-Liedenpohja 1992.

⁷⁴ Pääoman vienti- ja tuontineutraalisuudesta tarkemmin, ks. esim. Vapaavuori 2003, s. 33–38.

⁷⁵ Holmes 2014, s. 39.

⁷⁶ Kaksinkertaisen verotuksen muodoista tarkemmin, ks. esim. Malmgrén – Myrsky 2017, s. 34–38.

vapautusmenetelmä⁷⁷. Hyvitysmenetelmässä ulkomaille maksetut verot hyvitetään verovelvollisen asuinvaltiossa maksettavista veroista, jolloin verorasitus on lähtökohtaisesti yhtä suuri riippumatta taloudellisen toiminnan kohdevaltiosta. Hyvitysmenetelmään liittyy kuitenkin usein rajoituksia. Usean muun valtion ohella myös Suomessa on esimerkiksi käytössä niin sanottu normaalihyvitys, joka rajaa asuinvaltiossa hyvitetävän veron määrän siihen määrään veroa, joka olisi tullut maksettavaksi samasta tulosta asuinvaltion verotuksessa. Hyvitettävät verot käsittävät lisäksi usein vain valtiolliset verot, eivätkä esimerkiksi osavaltiotason veroja. Siten hyvitysmenetelmä ei läheskään aina poista kokonaan kaksinkertaista verotusta, vaan lähdevaltion veroja voi jäädä osittain hyvittämättä.⁷⁸

Vapautusmenetelmässä puolestaan ulkomaiset tulot vapautetaan asuinvaltiossa kokonaan verosta, jolloin ainoaksi verorasitukseksi jää lähdevaltiossa tulosta perittävä vero. Ilman rajoituksia vapautusmenetelmä poistaisi siten kokonaan kaksinkertaisen verotuksen. Kuten hyvitysmenetelmäänkin, myös vapautusmenetelmään liittyy kuitenkin rajoituksia. Näistä tyypillisin lienee progressioehto, jonka mukaan ulkomaantulo kyllä vapautetaan asuinvaltiossa verosta, mutta se otetaan huomioon määritettäessä asuinvaltion tulojen verokantaa. Progressioehdon vaikutus on suuri etenkin ansiotulojen kohdalla, joiden veroaste on pääomatuloverotuksen lievää progressiota jyrkemmin progressiivinen.^{79 80}

Kaksinkertaisen verotuksen poistamisessa tärkein rooli on valtioiden välisillä verosopimuksilla. Yksittäisillä valtioilla ei usein ole yksipuolista insentiiviä hyvittää tulosta ulkomaille maksettuja veroja tai säätää verovelvollisten ulkomaantuloja verovapaiksi asuinvaltion verotuksessa, sillä valtion verotulojen vähenemisen lisäksi se voi aiheuttaa myös haluttomuutta muissa valtioissa solmia verosopimuksia tämän valtion kanssa.⁸¹ Verosopimuksettomissa tilanteissa kaksinkertaista verotusta saattaakin esiintyä,

⁷⁷ Hyvitysmenetelmä (credit method) ja vapautusmenetelmä (exemption method) ovat OECD:n malliverosopimuksessa mainitut poistamismenetelmät. Näiden lisäksi joissakin valtioissa esiintyy muitakin poistamismenetelmiä, esimerkkinä mainittakoon vähennysmenetelmä ja alennetun verokannan menetelmä, näistä lisää ks. Viherkenttä 1991, s. 178–185.

⁷⁸ Hyvitysmenetelmästä tarkemmin, ks. Viherkenttä 1991, s. 71–138.

⁷⁹ Vapautusmenetelmästä tarkemmin, ks. Viherkenttä 1991, s. 50–69.

⁸⁰ Luvussa on oletettu asuinvaltiolla olevan velvollisuus kaksinkertaisen verotuksen poistamiseen. Teoriassa velvollisuus tähän voisi olla myös tulon lähdevaltiolla, mutta se lienee harvinaista. OECD:n malliverosopimuksessa velvollisuus kaksinkertaisen verotuksen poistamiseen on annettu asuinvaltiolle, OECD:n malliverosopimuksen 23A ja 24B artiklat.

⁸¹ Malmgrén – Myrsky 2017, s. 38.

eikä se välttämättä ole minkään sääntelyn vastaista. Kuitenkin useilla valtioilla, myös Suomella, on säännöksiä kaksinkertaisen verotuksen poistamisesta myös sisäisessä lainsäädännössään, jolloin myös verosopimuksettomissa tilanteissa kaksinkertaiselta verotukselta voidaan välttyä. Kannustimena yksipuoliseen kaksinkertaisen verotuksen poistamiseen sisäisessä lainsäädännössä voi olla esimerkiksi kansainvälisen verokilpailukyvyyn ylläpitäminen⁸².

Kansainvälisessä vero-oikeudessa huomio on enenevissä määrin kohdistunut kaksinkertaisen verotuksen poistamisen lisäksi myös vajaaverotukseen ja sen estämiseen. Valtioiden erilaisia verojärjestelmiä ja verosopimusverkkoja hyödyntäen taloudelliset toimijat voivat saada verotuksen tasoaan matalammaksi kuin se olisi ollut puhtaasti kansallisessa tilanteessa. Tällöin voidaan puhua vajaaverotuksesta tai kansainvälisestä veropaosta.⁸³ Vajaaverotuksen ja veropaon kohdalla on syytä hahmotella rajanvetoa toisaalta asianmukaisen ja sallitun veron minimointiin tähtäävän verosuunnittelun ja toisaalta epäasianmukaisen järjestelmien erojen hyväksikäyttöön pohjaavien toimien välillä. Edelliseen ei sinänsä kansallisilla veronormeilla tai verosopimuksin ole tarvetta puuttua, mikäli sitä tehdään perustuen lainsäädäntövaiheessa tiedostettuihin verojärjestelmän jännitteisiin⁸⁴. Jälkimmäistä voidaan sen sijaan pitää epäasianmukaisena, mikäli kyse on tarkoituksellisesta verojärjestelmien erojen hyväksi käyttämisestä, kuten veroarbitraasista, artiklakeinottelusta tai verosopimuskeinottelusta.⁸⁵

Kansainvälisellä veroarbitraasilla viitataan tilanteeseen, jossa kahden tai useamman valtion verojärjestelmien eroja ja epäjohdonmukaisuuksia hyödynnetään siten, että yksittäin tarkasteltuna toimet olisivat hyväksyttäviä, mutta yhdessä tarkasteltuna johtavat tilanteeseen, joka ei täytä verojärjestelmien perustavoitteita asianmukaisesti.⁸⁶ Artiklakeinottelulla tarkoitetaan sitä, että pyritään erilaisilla järjestelyillä saamaan sovellettavaksi verotuksellisesti mahdollisimman edullinen tulotyyppiartikla ja

⁸² Pussila 2013, s. 33.

⁸³ Helminen 2022a, 4. Monenkertainen verotus ja vajaaverotus > Kansainvälinen vajaaverotus ja veropako. Käsitteistä lisää myös Vapaavuori 2003, s. 43–45.

⁸⁴ Knuutinen 2012, s. 5.

⁸⁵ Knuutinen 2012, s. 74–79.

⁸⁶ Knuutinen 2015, s. 11.

verosopimuskeinottelulla puolestaan sitä, että pyritään niin ikään erilaisilla järjestelyillä saamaan sovellettavaksi mahdollisimman edullinen verosopimus.⁸⁷ Luonteenomaista näille kaikille veropaon muodoille on, että toimet tehdään lähinnä vain verotuksellisista, eikä niinkään taloudellisista syistä. Erilaiset veropaon muodot aiheuttavat valtioille sellaista verotulojen menetystä, joka ei ole verosopimusten tavoitteiden mukaista⁸⁸. On kuitenkin huomioitava se, että selvää rajaa asianmukaisen verosuunnittelun ja epäasianmukaisen aggressiivisen verosuunnittelun välillä on vaikeaa piirtää⁸⁹. Verosopimusten päätavoite, kaksinkertaisen verotuksen poistaminen, luo verovelvollisille erilaisia mahdollisuuksia kokonaisverorasituksen alentamiseen, eikä niiden hyödyntämistä voida suoraan pitää moitittavana.

Kaksinkertaisen verotuksen tavoin myös vajaaverotus on neutraliteettiperiaatteen kannalta ongelmallista: puhtaasti verotussyistä tehdyt taloudelliset toimet voivat aiheuttaa esimerkiksi resurssien vääristynyttä kohdistumista tai kilpailullista epäsuhtaa pienten ja suurten toimijoiden kesken.⁹⁰ Vajaaverotukseen voidaan puuttua kansallisella lainsäädännöllä tai verosopimusten säännöksillä. Eri valtioissa on laaja kirjo erilaisia vajaaverotukseen puuttuvia lainsäädännöllisiä ratkaisuja. Esimerkkeinä mainittakoon veronkiertosäännökset, joilla voidaan puuttua veron kiertämiseen, hyvitysmenetelmän suosiminen kaksinkertaisen verotuksen poistamisessa, mikä estää verorasitukselta kokonaan välttymisen ja niin sanotut subject-to-tax -säännökset, jotka edellyttävät tulon tosiasiallista verottamista muussa valtiossa, jotta se vapautettaisiin verosta valtion lainsäädännössä.⁹¹ Verosopimuksissa voi esiintyä edellä mainittujen lisäksi esimerkiksi erityisiä säännöksiä verotusoikeuden jakamisesta, tosiasiallisesta edunsaajasta ja järjestelyn pääasiallisesta tarkoituksesta. Näillä pyritään turvaamaan verosopimusosapuolten oikeudenmukainen verotusoikeuden jakaminen ja vähentämään vajaaverotuksen riskiä.⁹²

⁸⁷ Helminen 2022a, 4. Monenkertainen verotus ja vajaaverotus > Kansainvälinen vajaaverotus ja veropako > Tyypillisiä kansainvälisen veropaon muotoja > Artiklakeinottelu.

⁸⁸ Helminen 2022a, 4. Monenkertainen verotus ja vajaaverotus > Kansainvälinen vajaaverotus ja veropako > Tyypillisiä kansainvälisen veropaon muotoja.

⁸⁹ Näin myös Knuutinen 2015, s. 5.

⁹⁰ Knuutinen 2015, s. 11–12.

⁹¹ Helminen 2022a, 4. Monenkertainen verotus ja vajaaverotus > Kansainvälinen vajaaverotus ja veropako > Veropaon estäminen > Sisäinen lainsäädäntö.

⁹² Vajaaverotuksesta, ks. Juusela 1998, s. 13–25 ja siihen puuttumisen keinoista, Juusela 1998, s. 146–170.

3.2 Osakesäästötilin verotus verosopimustilanteissa

3.2.1 Kvalifikaatiokonflikti

Osakesäästötilin sisältämiä tuloeria ei pidetä niiden realisoitumishetkellä Suomessa veronalaisina eikä Suomi siten pidä niitä myöskään verosopimuksen mukaisena tulona. TVL 53 b §:n mukaisesti laskettava osakesäästötilin tuotto on sen sijaan säädetty TVL 10 §:n 1 momentin 14 kohdassa Suomesta saaduksi tuloksi. Rajoitetusti verovelvollisen näkökulmasta tämä tarkoittaa sitä, että Suomi pitää osakesäästötilin tuottoa nostohetkellä verosopimuksen mukaisena tulona ja voi verottaa sitä, mikäli verosopimus ei sitä estä. Osakesäästötilin tuottoa pidetään kaatoartiklan mukaisena muuna tulona, sillä osakesäästötilin tuotto on Suomessa oma tulomuotonsa, eikä sitä ole määritelty muissa verosopimuksen tulotyyppiartikloissa⁹³.

Mikäli osakesäästötilin haltija on Suomeen rajoitetusti verovelvollinen, hänen verotuksessaan on otettava huomioon myös asuinvaltion verotus. Asuinvaltio ei tunnista suomalaista osakesäästötilirakennetta, vaan verottaa osakesäästötilin kautta saatuja luovutusvoittoja ja osinkotuloja niiden realisoitumishetkellä, ikään kuin tiliä ei välissä olisikaan. Myöhemmin tehtävä säästövarojen nosto ei liene asuinvaltion verotuksessa veronalainen tulo. Verovelvollisen tuottojen verotus tapahtuu siten Suomessa ja asuinvaltiossa ajallisesti eri aikoihin. Ajallisen kohdistamisen lisäksi verosopimusosapuolilla on erilainen käsitys myös verotettavan tulon tyypistä.

Suomi tulon lähdevaltiona tulkitsee omaan kansalliseen lainsäädäntöönsä nojautuen, että tulo ei ole osinko- tai korkotuloa eikä luovutusvoittoa, vaan osakesäästötilin tuottoa, joka on erillinen tulotyyppi ja johon tulisi siksi soveltaa verosopimuksen kaatoartiklaa. Asuinvaltio puolestaan tulkitsee omaan kansalliseen lainsäädäntöönsä nojautuen, että säästövarojen tuotot ovat niiden alkuperäisen luonteen mukaisia tuloja ja näin ollen niihin

⁹³ Näin myös Viitala 2021, s. 22. Katso osakesäästötilin tuoton tulotyyppiartiklan valinnasta tutkielman luku 2.2.2.

tulisi soveltaa kunkin tulotyypin omaa artiklaa. Kyseessä on tulon kvalifikaatiokonflikti.⁹⁴

Kvalifikaatiokonflikti johtaa epä johdonmukaisiin tilanteisiin osakesäästötilin tuoton verotuksessa. Tietyissä olosuhteissa se johtaa verovelvollisen tulon kaksinkertaiseen verotukseen, toisissa taas vajaaverotukseen. Näistä molemmat ovat haitallisia veroneutraalisuuden kannalta. Sisäisen lainsäädännön näkökulmasta kvalifikaatiokonflikti ei tuota suurta ongelmaa, sillä valtioilla on verosuvereniteetin nojalla oikeus päättää oman verotusvaltansa rajat, eivätkä verosopimuksetkaan määritä tietyn tulon verottamista koskevia säännöksiä, vaan ainoastaan rajaavat valtion verotusoikeutta tiettyyn tuloon⁹⁵. Verosopimusoikeuden näkökulmasta kvalifikaatiokonflikti olisi kuitenkin syytä ratkaista, jotta verosopimusten tavoitteisiin päästäisiin ja verotus ei muodostuisi kaksinkertaiseksi tai vajaaksi.

Suomen verosopimuksissa muun tulon verotusoikeus on yleensä annettu yksinomaan asuinvaltiolle⁹⁶. Näissä tilanteissa Suomi tulon lähdevaltiona menettää verotusoikeutensa osakesäästötilin sisältämiin tuottoihin myös nostohetkeltä ja verovelvollisen kokonaisverorasituksen taso määräytyy yksistään asuinvaltion veronormiston mukaan. Silloin verotusoikeus ei välttämättä jakaudu oikeudenmukaisesti tulon lähdevaltion ja verovelvollisen asuinvaltion välillä, kun Suomen verotusvallan ulkopuolelle jäävät muun ohessa Suomesta kertyneet osinkotulot, joihin sillä olisi suoran sijoittamisen tilanteissa

⁹⁴ Kvalifikaatiokonfliktin määritelmästä tarkemmin, ks. Helminen 1999, s. 50–53. Kvalifikaatiokonflikti syntyy usein siitä, että molemmat sopimusosapuolet soveltavat samanaikaisesti OECD:n malliverosopimuksen 3 artiklan 2 kohtaa, jonka mukaan merkitystä sopimuksessa määrittelemättömille käsitteille haetaan valtion omasta lainsäädännöstä. Mainittakoon, että kansainvälisessä oikeuskirjallisuudessa on myös pitkään käyty keskustelua siitä, tulisiko verosopimuksissa määrittelemättömiä käsitteitä pääsääntöisesti tulkita valtioiden omien lainsäädäntöjen kontekstissa vai tulisiko niille antaa autonominen merkityssisältö, joka on yhtenevä molemmille osapuolille. Avery Jones tulkitsee, että verosopimuksessa määrittelemättömien käsitteiden merkitystä tulisi hakea kontekstin mukaan valtioiden omista lainsäädännöistä eikä yhtenevää tulkintaa tarvittaisi, ks. Avery Jones 2020, s. 654–659. Lang sen sijaan näkee, että käsitteille tulisi antaa ensisijaisesti autonominen merkityssisältö, ks. Lang 2020, s. 660–668.

⁹⁵ Helminen kuvaa sisäisten lainsäädäntöjen tulon määrittelyeroja kvalifikaatiokonfliktin käsitteen sijaan kvalifikaatio-ongelman käsitteellä, ks. Helminen 1999, s. 50–51.

⁹⁶ Suomen solmimista verosopimuksista myös lähdevaltiolla on verotusoikeus muuhun tuloon seuraavissa verosopimuksissa: Argentiina, Australia, Azerbaidzhan, Barbados, Brasilia, Egypti, Filippiinit, Hongkong, Indonesia, Intia, Kanada, Kiina, Latvia, Liettua, Malesia, Marokko, Pakistan, Sambia, Singapore, Sri Lanka, Thaimaa, Turkki, Uruguay, Uusi-Seelanti, Viro ja Vietnam (tilanne 23.1.2023).

yleensä verotusoikeus⁹⁷. Asetelman vuoksi osakesäästötilin tuotot saattavat jäädä osittain tai jopa kokonaan verottamatta, mikäli osakesäästötilin haltija muuttaa pois Suomesta ja tulee Suomeen rajoitetusti verovelvolliseksi.

Osa Suomen verosopimuksista antaa muun tulon verotusoikeuden myös tulon lähdevaltiolle, eikä näissäkään tilanteissa epäjohdonmukaisuuksilta vältytä. Suomen ollessa tulon lähdevaltio, muun ohessa Suomesta saadut osakkeiden luovutusvoitot ja ulkomailta saadut tuotot tulevat Suomen verotusvallan piiriin. Nämä eivät kuuluisi suoran sijoittamisen tilanteissa yleensä Suomen verotusoikeuden piiriin, joten Suomen verotusoikeus laajenee näissä tilanteissa suoraa sijoittamista laajemmaksi. Suomen perimää lähdeveroa ei välttämättä pystytä hyvittämään verovelvollisen asuinvaltiossa, joten verovelvollinen saattaa joutua kaksinkertaisen verotuksen kohteeksi⁹⁸.

3.2.2 Muun tulon verotusoikeus yksinomaan asuinvaltiolla: vajaaverotuksen riski

Osakesäästötilin tulot saattavat jäädä osittain tai jopa kokonaan verottamatta sellaisissa verosopimustilanteissa, joissa muun tulon verotusoikeus on verosopimuksessa annettu yksinomaan asuinvaltiolle. Vajaaverotus aiheutuu verojärjestelmien välisistä eroista ja valtioiden erilaisista tulokannoista verosopimusten tulotyyppiartikloista. Verovelvollisen luovuttaessa osakesäästötilin kautta omistamansa sijoituskohteet, luovutusvoittoja ei pidetä Suomessa veronalaisena tulona. Jos verovelvollinen on luovutushetkellä Suomeen yleisesti verovelvollinen, luovutuksia ei pidetä veronalaisena tulona TVL 45 §:n 6 momentin nojalla. Rajoitetusti verovelvollisen arvopapereiden luovutusvoittoja ei taas pidetä muutenkaan Suomesta saatuna tulona. Myöskään osinkotuloja ei pidetä veronalaisena tulona TVL 33 a §:n 5 momentin ja TVL 33 c §:n 5 momentin nojalla. Näitä tuottoja ei kuitenkaan ole kokonaan vapautettu verosta, vaan verotuksen on määrä tapahtua säästövarojen nostohetkellä.

Mikäli verovelvollinen kuitenkin muuttaa Suomesta sellaiseen valtioon, jonka kanssa Suomella on verosopimus, ja nostaa osakesäästötilin säästövarat vasta tultuaan Suomeen

⁹⁷ Verotusoikeuden oikeudenmukainen jakautuminen on lopulta subjektiivinen käsite, jolle on yhtä paljon tulkintoja kuin tulkitsijoita. OECD:n malliverosopimuksen kommentaarissa lähdevaltiolle jätetyn osinkotulon verotusoikeuden ”kohtuullisena enimmäismääränä” on pidetty 15 % ylärajaa ks. OECD 2017, kommentaari 10 artiklasta, 9. kohta.

⁹⁸ Näin myös Viitala 2021, s. 22.

rajoitetusti verovelvolliseksi, tilin sisältämiä tuottoja ei välttämättä koskaan veroteta. Osakesäästötilin tuotto on verosopimusta sovellettaessa muuta tuloa, ja mikäli sen verotusoikeus on verosopimuksessa annettu kokonaan asuinvaltiolle, Suomi menettää verotusoikeuden osakesäästötilin tuottoihin säästövarojen nostohetkeltä. Asuinvaltio ei taas omassa lainsäädännössään todennäköisesti katso osakesäästötililtä tehtyä nostoa verotettavaksi transaktioksi, vaan tulkitsee sen olevan varojen siirto tililtä toiselle. Asetelma johtaa vajaaverotuksen, tietyissä olosuhteissa jopa nollaverotuksen tilanteeseen.⁹⁹

Tilannetta voidaan havainnollistaa seuraavalla esimerkillä:

Esimerkki 1: Henkilö A asuu Suomessa ja hankkii osakesäästötililleen suomalaisen pörssiyhtiön osakkeita 1 000 kappaletta hintaan 20 €/kpl. Yhtiö maksaa osinkoa yhden euron jokaiselta osakkeelta, näin ollen henkilön A osakesäästötilille maksetaan yhteensä 1 000 € osinkoja. Hieman myöhemmin hän luovuttaa kaikki osakkeet hintaan 30 €/kpl, tehden osakkeilla voittoa 10 000 €. Osinkoja ei pidetä veronalaisena osinkotulona TVL 33 a §:n 5 momentin perusteella eikä luovutuksesta saatua voittoa pidetä veronalaisena luovutusvoittona TVL 45 §:n 6 momentin perusteella. Henkilö A pitää osakkeista saamansa säästövarat osakesäästötilillään, eikä nosta niitä pois. Verotettavaa tuloa ei siten synny.

Henkilö A muuttaa Saksaan vuoden viimeisenä päivänä, eikä hänellä jää Suomeen olennaisia siteitä. Siten hän on seuraavana verovuonna Suomeen rajoitetusti verovelvollinen. Vuoden alussa henkilö A päättää nostaa kaikki säästövarat osakesäästötililtään. Osakesäästötilin tuotto on nostohetkellä yhteensä 11 000 €, ja se on Suomesta saatua tuloa TVL 10 §:n 1 momentin 14 kohdan perusteella. Suomen ja Saksan välinen verosopimus kuitenkin estää Suomea verottamasta osakesäästötilin tuottoa, sillä tulo on verosopimusta sovellettaessa kaatoartiklan mukaista muuta tuloa, jonka verotusoikeus on verosopimuksen 20 artiklan mukaisesti yksinomaan henkilön A asuinvaltiolla, tässä tapauksessa siis Saksalla.

⁹⁹ Vajaaverotuksen riski osakesäästötilissä on pantu merkille myös valtiovarainministeriön asettaman työryhmän raportissa, VM 14/2018 s. 212–213.

Saksa ei pidä osakesäästötililtä tapahtunutta säästövarojen nostoa veronalaisena tulona. Näin osakkeista kertyneet tuotot jäävät kokonaan verottamatta.

Kuvatun kaltainen osakesäästötilin vajaaverotustilanne ei täytä artiklakeinottelun tai verosopimuskeinottelun tunnusmerkkejä, sillä verovelvollinen ei pysty vaikuttamaan omilla toimillaan siihen, mihin tulotyyppiartiklaan osakesäästötilin tuotto katsotaan kuuluvaksi eikä siirtämään osakesäästötilin tuottoja verotettavaksi eri valtioon. Sen sijaan kansainvälisestä veroarbitraasista voidaan puhua, ainakin siinä tapauksessa, jos verovelvollinen vaihtaa asuinvaltiotaan ainoastaan verotussyistä. On tietysti huomattava, että osakesäästötilin enimmäistalletusraja 50 000 euroa rajannee räikeimmät ja fiskaalisesti merkittävimmät epäasianmukaiset toimet pois, sillä asuinvaltion vaihtamisen verohyöty on rajallinen ja muuttaminen aiheuttaa jo itsessään huomattavia kustannuksia. Ajan kuluessa jotkin osakesäästötilit voivat tietysti sisältää merkittäviäkin voittoja, mikäli oletetaan osakemarkkinoiden positiivisen kehityksen pitkällä aikavälillä jatkuvan. Silloin houkutus veroarbitraasista hyötymiselle voi kasvaa.

Tilanteessa, jossa osakesäästötilin haltija aloittaa kaupankäynnin vasta ollessaan Suomeen rajoitetusti verovelvollinen, ei vajaaverotuksen riskiä ole. Tämä johtuu siitä, että verovelvollisen asuinvaltio verottaa osakesäästötilin kautta saatuja luovutusvoittoja ja osinkotuloja ikään kuin osakesäästötiliä ei välissä olisikaan, ja tulojen verokohtelu määräytyy asuinvaltion veronormiston mukaisesti. Suomella ei näissäkään tilanteissa ole verotusoikeutta osakesäästötilin tuottoihin, ei realisoitumishetkellä sisäisen lainsäädännön perusteella eikä nostohetkellä verosopimuksen perusteella. Verrattuna suoran sijoittamisen tilanteeseen Suomi kuitenkin menettää verotuloja, sillä muun tulon verotusoikeuden ollessa asuinvaltiolla myös Suomesta kertyneet osinkotulot valuvat Suomen verotusvallan ulkopuolelle.

3.2.3 Muun tulon verotusoikeus myös lähdevaltiolla: kaksinkertaisen verotuksen riski

Valtioiden verojärjestelmien eroavaisuudet ja toisistaan poikkeavat verosopimusten tulkinnat voivat aiheuttaa vajaaverotuksen lisäksi myös osakesäästötilin haltijan kaksinkertaista verotusta. Kaksinkertaiseksi verotus voi muodostua tilanteessa, jossa muun tulon verotusoikeus on annettu verosopimuksessa asuinvaltion ohella tai sijaan tulon lähdevaltiolle. Tällöin Suomi pidättää osakesäästötilin tuotosta lähdeverolain 7 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaisen 30 %:n lähdeveron. Perittyä lähdeveroa ei voida

välttämättä hyvittää verovelvollisen asuinvaltiossa maksettavista veroista, sillä asuinvaltio on verottanut osakesäästötilin tuoton muodostaneet tulot niiden realisoitumishetkellä alkuperäisten tulotyyppien mukaisesti, ja katsoo Suomen perimän lähdeveron kohdistuvan eri tuloon.¹⁰⁰ Valtio katsonee Suomen soveltaneen verosopimusta virheellisesti ja toimineensa itse oikein.

Edellä kuvatussa tilanteessa lähdevaltio ja asuinvaltio perivät verot eri aikoihin. Ajoituserot ovat yksi osakesäästötilin tuoton kaksinkertaisen verotuksen aiheuttajista ja voivat muodostua jopa tulon kvalifikaatiokonfliktia merkittävämmäksi ongelmaksi verovelvollisen kannalta. Useassa valtiossa lähdevaltion verot pitäisi nimittäin olla suoritettuna, jotta hyvitys voitaisiin myöntää¹⁰¹. Lisäksi vaikka verojen ei tarvitsisi olla vielä suoritettuna, hyvityksen saamisen esteeksi muodostuu se, ettei hyvitettyjen verojen määrää ylipäättäen tiedetä vielä tulojen realisoitumishetkellä, sillä Suomi määrää lähdeveron vasta osakesäästötilin tuoton nostohetkellä. Asuinvaltio ei siten pysty hyvittämään lähdeveroja realisoitumishetkellä määräytyistä veroista. Myöhempikään hyvitys muutoksenhaun kautta ei välttämättä onnistu, sillä osakesäästötilin tulojen realisoitumishetken ja nostohetken välistä aikaa ei ole lainsäädännössä rajattu ja se voi pitkittyä muutoksenhaun aikarajoja pidemmäksi¹⁰². Näin ollen, vaikka kvalifikaatiokonfliktista päästäisiinkin sopuun, kaksinkertainen verotus voi jäädä voimaan ajoituserojen vuoksi.¹⁰³

Tilannetta voidaan havainnollistaa seuraavalla esimerkillä:

Esimerkki 2: Henkilö A asuu Suomessa ja hankkii osakesäästötililleen suomalaisen pörssiyhtiön osakkeita 1 000 kappaletta hintaan 20 €/kpl. Henkilö A muuttaa Liettuaan vuoden viimeisenä päivänä, eikä hänellä jää Suomeen

¹⁰⁰ OECD:n malliverosopimuksen kommentaari edellyttäisi kaksinkertaisen verotuksen poistamisen myös kvalifikaatiokonflikteissa, ks. OECD:n malliverosopimuksen kommentaari artikloista 23 A ja 23 B, kohdat 32.1–32.7. Myös Verohallinto on hyväksynyt tämän syventävässä vero-ohjeessaan kapitalisaatiosopimuksista, ks. VH 2021b, kohta 13.1.

¹⁰¹ Tämä on tilanne myös Suomessa: menetelmälain 2 §:n mukaisesti ulkomainen vero voidaan hyvittää vain, jos se on jo suoritettu.

¹⁰² Poikkeuksen tähän luovat valtiot, joissa hyvityksen takautuva hakeminen on erityislainsäädännön nojalla mahdollista.

¹⁰³ OECD:n malliverosopimuksen kommentaari edellyttäisi kaksinkertaisen verotuksen poistamisen myös ajoituseroissa, ks. OECD:n malliverosopimuksen kommentaari artikloista 23 A ja 23 B, kohta 32.8.

olennaisia siteitä. Siten hän on seuraavana verovuonna Suomeen rajoitetusti verovelvollinen.

Seuraavan vuoden alussa yhtiö maksaa osinkoa yhden euron jokaiselta osakkeelta, näin ollen henkilön A osakesäästötilille maksetaan yhteensä 1 000 € osinkoja. Hieman myöhemmin hän luovuttaa kaikki osakkeet hintaan 30 €/kpl, tehden osakkeilla voittoa 10 000 €. Suomessa osinkoja ei veroteta lähdeverolain 3 §:n 11 momentin perusteella eikä luovutuksesta saatua tuottoa pidetä TVL 10 §:n mukaisena Suomesta saatuna tulona. Henkilö A pitää osakkeista saamansa säästövarat osakesäästötilillään, eikä nosta niitä pois. Verotettavaa tuloa Suomessa ei siten synny. Liettua puolestaan verottaa tuottoja sisäisen lainsäädäntönsä mukaisesti niiden realisoitumisvuonna.

Seuraavana vuonna henkilö A nostaa kaikki säästövarat osakesäästötililtään. Osakesäästötilin tuotto on nostohetkellä yhteensä 11 000 €, ja se on Suomesta saatua tuloa TVL 10 §:n 1 momentin 14 kohdan perusteella. Suomen ja Liettuan välinen verosopimus ei rajoita Suomen verotusoikeutta tuloon, sillä tulo on verosopimusta sovellettaessa kaatoartiklan mukaista muuta tuloa, jonka verotusoikeus on 22 artiklan 1 kohdan mukaisesti myös tulon lähdevaltiolla siltä osin kuin tulo on kertynyt siitä valtiosta. Suomi perii osakesäästötilin tuotosta 30 %:n lähdeveron. Liettua ei pidä osakesäästötililtä tapahtunutta säästövarojen nostoa veronalaisena tulona. Siten on epävarmaa, hyvittääkö se Suomeen maksettua lähdeveroa edes osittain henkilön A verotuksessa. Kaksinkertainen verotus jäänee näin ollen voimaan.

Suomi ei tee osakesäästötilin tuoton erottelua tulotyypeittäin. Osingoille verosopimuksissa sovittu lähdeveron yläraja jää siten soveltamatta ja verotusoikeus muodostuu muutenkin suoran sijoittamisen tilannetta ankarammaksi: osakesäästötilin tuotto kun voi sisältää osinkojen lisäksi luovutusvoittoja ja korkotuloja, jotka olisivat suoran sijoittamisen tilanteessa lähtökohtaisesti vapautettuja verosta Suomessa. Suomi ei tee osakesäästötilin tuoton erottelua myöskään sen perusteella, mihin valtioon säästövaroja on sijoitettu. Siten voi teoreettisesti esiintyä myös tilanteita, joissa Suomeen rajoitetusti verovelvollinen osakesäästötilin haltija omistaa asuinvaltiossaan tai jossain muussa valtiossa listatun pörssi-yhtiön osakkeita osakesäästötilin kautta, ja joutuu

kaksinkertaisen verotuksen kohteeksi vain siitä syystä, että omistaa osakkeet suomalaisen tilirakenteen kautta. Osakesäästötiliä ei voida siten pitää kovinkaan houkuttelevana sijoitusmuotona Suomeen rajoitetusti verovelvolliselle.

3.2.4 Kvalifikaatiokonfliktin ratkaisuvaihtoehdot

Tulon kvalifikaatiokonfliktia voidaan pyrkiä ratkaisemaan tai estämään verosopimustilanteissa ainoastaan verosopimusosapuolten kesken – mitään ylikansallista viranomaista tähän ei ole¹⁰⁴. Kvalifikaatiokonfliktin erilaisia ratkaisuvaihtoehtoja on tutkittu oikeuskirjallisuudessa¹⁰⁵. Yksi tapa ratkaista konflikti olisi se, että verosopimusosapuolet tulkitsisivat verosopimusta ja kyseessä olevaa tuloa joko asuinvaltion tai lähdevaltion tulkinnan mukaisesti. Asuinvaltion mukainen tulkinta tarkoittaisi edellä kuvailluissa tilanteissa sitä, että myös Suomi katsoisi osakesäästötilin kautta omistetut osakkeet suoraan omistetuiksi ja ohittaisi osakesäästötilin rakenteen verotuksessa. Tätä ei voida pitää kovinkaan todennäköisenä lopputulemana, sillä se johtaisi lainvastaiseen eli *contra legem* -tulkintaan ja aiheuttaisi lisäksi hankaluuksia verojen ajallisen kohdistamisen kanssa¹⁰⁶. Asuinvaltion mukainen tulkinta asettaisi rajoitetusti verovelvollisen osakesäästötilin haltijan verotuksellisesti erilaiseen asemaan yleisesti verovelvolliseen nähden. Vajaaverotuksen ongelmaa poismuuttotilanteissa se ei myöskään ratkaisisi.

Lähdevaltion mukainen tulkinta tarkoittaisi taas sitä, että verovelvollisen asuinvaltio luopuisi verotusoikeudestaan tulojen realisoitumishetkellä ja pitäisi osakesäästötilin tuottoa verosopimusta sovellettaessa kaatoartiklan mukaisena muuna tulona. Myös tätä voidaan pitää lähtökohtaisesti epätodennäköisenä lopputulemana, sillä asuinvaltiolla ei ensinnäkään olisi sisäisessä lainsäädännössään säännöksiä, joiden perusteella se voisi lykätä osakkeiden tuottojen verotusta osakesäästötilin sääntelyn periaatteiden tavoin, saati sitten pitää osakesäästötilin tuottoa myöhemmin veronalaisena tulona. Lisäksi asuinvaltion fiskaaliset intressit ajaisivat osaltaan sitä pitämään omasta tulkinnastaan kiinni: vaikka muun tulon verotusoikeus olisikin verosopimuksen mukaan asuinvaltiolla,

¹⁰⁴ Helminen 1999, s. 54.

¹⁰⁵ Ks. esim. Helminen 1999, s. 54–64.

¹⁰⁶ Mikäli rajoitetusti verovelvollisen osakesäästötili ohitettaisiin verotuksessa, tulisi verot esimerkiksi sinne maksettavista osingoista periä jo niiden maksuhetkellä. Tämä olisi vastoin lähdeverolain 3 §:n 11 momentin säännöstä osakesäästötilille maksettujen osinkojen verotuksesta.

se joutuisi antamaan lykkääntymisedun myötä korottoman verolainan osakesäästötilin haltijalle. Riski verotulojen myöhemmästä menettämisestä kokonaan olisi myös olemassa. Tilanteissa, joissa muun tulon verotusoikeus olisi annettu myös Suomelle, voisi nimittäin herätä epäselvyyttä siitä, miltä osin muu tulo katsottaisiin lähdevaltiosta eli Suomesta saaduksi tuloksi ja miltä osin taas asuinvaltiosta saaduksi tuloksi. Verovelvollinen voisi myös vaihtaa asuinvaltiota uudestaan, jonka seurauksena verotulot menetettäisiin.

Verosopimusosapuolet voisivat myös ratkaista kvalifikaatiokonfliktin etsimällä verosopimuksen käsitteistä, tavoitteista ja systematiikasta sellaisen itsenäisen tulkinnan, joka olisi irrallinen valtioiden sisäisistä oikeusjärjestyksistä. Voidaan kuitenkin pitää epätodennäköisenä sitä, että osakesäästötilin tuoton verottamiselle löytyisi verosopimuksista johdettavissa oleva itsenäinen tulkinta, sillä sen sääntely on varsin uutta eikä sitä ole verosopimusten solmimishetkellä otettu huomioon. Myöskään OECD:n malliverosopimus ei sisällä mainintoja sijoitussäästötileistä. Todennäköisin lopputulema olisikin *lex fori* -tulkinta, jossa molemmat valtiot pitäytyisivät oman lainsäädäntönsä mukaisessa verosopimuksen tulkinnassa. Tällöin verosopimuksen tavoitteita ei kuitenkaan saavuteta osakesäästötilin tuoton vajaaverotuksen tai kaksinkertaisen verotuksen jäädessä voimaan¹⁰⁷.

Kaksinkertaista verotusta voitaisiin pyrkiä poistamaan myös keskinäisessä sopimusmenettelyssä (*Mutual Agreement Procedure, MAP*), jossa valtioiden toimivaltaiset viranomaiset pyrkivät verovelvollisen aloitteesta löytämään yhteisen tulkinnan verosopimukselle. MAP-menettelyn heikkouksia ovat kuitenkin sen soveltumattomuus vajaaverotuksen tilanteisiin sekä se, että osapuolilla ei ole neuvottelussa ratkaisupakkoa ja kaksinkertainen verotus voi neuvotteluista huolimatta jäädä voimaan.

OECD:n malliverosopimuksen 10 artiklan 3 kohdan mukaan lähdevaltion osingon käsitteelle on annettava verosopimusta sovellettaessa tulonsaajan asuinvaltion osingon käsitettä ratkaisevampi merkitys. On kuitenkin epäselvää, voitaisiinko tällä periaatteella

¹⁰⁷ Erityisesti tämä on ongelmallista kaksinkertaisen verotuksen tilanteissa, sillä OECD:n malliverosopimuksen kommentaari edellyttää kaksinkertaisen verotuksen poistamista myös kvalifikaatiokonflikteissa, ks. OECD 2017, kommentaari artikloista 23 A ja 23 B, kohdat 32.1.–32.7.

perustella myös tilannetta, jossa tietty tuloerä on nimenomaisesti suljettu pois osingon käsitteen piiristä. Koska osakesäästötilille maksettu osinko ei ole Suomen sisäisen lainsäädännön mukaan osinkotuloa, tulisiko myös asuinvaltion tulkita sen olevan jotain muuta kuin osinkotuloa? Mitä ilmeisemmin näin ei ole, sillä kuten verosopimusta yleisesti, myös osingon määritelmää tulisi aivan ensimmäisenä tulkita verosopimuksen kontekstissa. Tämä voidaan päätellä myös malliverosopimuksen osingon määritelmän sanamuodoista, kuten *Helminen* huomauttaa¹⁰⁸. Siten asuinvaltion tulkinta pitää osakesäästötilille maksettuja osinkoja verosopimusta sovellettaessa 10 artiklan mukaisena osinkotulona on perusteltua, sillä tulot sinällään sopivat luonteensa puolesta osinkoartiklan määritelmään verosopimuksen kontekstissa.

Verosopimuksen säännökset eivät sinänsä ratkaise tulon tosiasiallista verottamista koskevia säännöksiä, vaan ainoastaan verotusoikeuden jakamisen tietyn tulon suhteen¹⁰⁹. Periaatteessa voitaisiin siten löytää ratkaisu, jossa osakesäästötilin tuottoa pidettäisiin muuna tulona verosopimusta sovellettaessa ja verotusoikeutta jaettaessa, ja asuinvaltio voisi sitten verottaa tuloa sisäisen lainsäädäntönsä mukaisesti tuottojen alkuperäisen luonteen mukaisesti. Tällöin tuloista Suomessa peritty lähdevero voitaisiin mahdollisesti hyvittää asuinvaltiossa ainakin osittain ja kaksinkertainen verotus lievenisi. Ongelmaksi tässäkin syntyy kuitenkin tulojen jaksottamisero. Asuinvaltion sisäisen lainsäädännön mukaan tuotot tulisivat verotettavaksi niiden realisoitumishetkellä, kun taas Suomen sisäisen lainsäädännön mukaan ne tulisivat verotettavaksi vasta säästövarojen nostohetkellä.

Onkin todennäköistä, että kaksinkertaista verotusta ei kyetä poistamaan verosopimuksen säännöksin, sillä verosopimusosapuolilla on täysin erilainen tulkinta osakesäästötilin säästövarojen tuotoista ja molemmat pitävät omaa tulkintaansa oikeana. Osakesäästötilin säästövarojen tuottojen kaksinkertainen verotus on yksi juridisen kaksinkertaisen verotuksen ilmenemismuoto. Vaikka verosopimusosapuolten perimät verot kohdistuvatkin ajallisesti eri aikaan ja valtioiden omista näkökulmista katsottuna myös

¹⁰⁸ *Helminen* 1999, s. 60.

¹⁰⁹ Korkein hallinto-oikeus päätyi tähän tulkintaan ratkaisussa KHO 2006:75. KHO:n mukaan Suomi sai soveltaa käsiteltävään tuloon luovutusvoittoja koskevaa verosääntelyä, vaikka tuloa pidettiinkin verosopimusta sovellettaessa osinkona.

eri tuloon, kyse on silti laajassa kuvassa saman tulon kaksinkertaisesta verottamisesta, jonka kohteena on sama verovelvollinen.

3.3 Osakesäästötilin verotus verosopimuksettomissa tilanteissa

Suomeen rajoitetusti verovelvollisen osakesäästötilin tuotto joutuu kaksinkertaisen verotuksen kohteeksi myös verosopimuksettomissa tilanteissa. Samoin kuin edellä käsitellyissä verosopimustilanteissa, myös ilman verosopimusta verovelvollisen asuinvaltio katsoo osakesäästötilin kautta omistettuja sijoituskohteita suoraan omistetuiksi ja verottaa niiden tuottoja alkuperäisen tulotyyppin mukaisesti jo realisoitumishetkellä. Koska Suomen verotusoikeutta ei tässä tapauksessa rajoita verosopimus, myös Suomi verottaa osakesäästötilin varoja. Suomessa verotusajankohta on säästövarojen nostohetki. Tilanne ei olennaisesti eroa luvussa 3.2.3 kuvailusta tilanteesta.

Verosopimuksettomat tilanteet poikkeavat verosopimustilanteista siinä, että verosopimuksettomissa tilanteissa kaksinkertainen verotus ei ole niinkään ongelma, vaan ainoastaan välitön seuraus siitä, että valtiot katsovat verotusoikeutensa koskevan osakesäästötilin sijoituskohteiden tuottoja ja verottavat niitä oman lainsäädäntönsä mukaisesti. Tällainen kaksinkertainen verotus ei ole kansainvälisen oikeuden vastaista, koska verotettaville tuloille löytyy yleisesti hyväksytty liittymä verotusvaltaa käyttäviin valtioihin¹¹⁰. Suomen verotusoikeutta osakesäästötilin tuottoon oikeuttaa lähdevaltioperiaate, asuinvaltion verotusoikeutta taas asuinvaltioperiaate.

Useilla valtioilla on myös sisäisessä lainsäädännössään säännöksiä kaksinkertaisen verotuksen poistamiseksi tai lieventämiseksi. Tulon kvalifikaatio-ongelma ja jaksotusongelma aiheuttavat kuitenkin ongelmia myös näiden soveltamiseen osakesäästötilin tuoton verotuksessa. Siten kaksinkertaisen verotuksen poistaminen verosopimuksettomissa tilanteissa jää puhtaasti asuinvaltion sisäisen lainsäädännön ja sen tulkinnan varaan. Todennäköistä onkin, että osakesäästötilin tuoton kaksinkertaista verotusta ei saada verosopimuksettomissa tilanteissa poistettua ja se jää verovelvollisen rasitteeksi. Vajaaverotuksen riskiä ei verosopimuksettomissa tilanteissa sen sijaan ole,

¹¹⁰ Vapaavuori 2003, s. 30.

sillä Suomi perii säästövarojen nostohetkellä osakesäästötilin tuotosta lähdeverolain 7 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaisen 30 %:n lähdeveron.

3.4 Erityistilanteet

3.4.1 Kolmen vuoden sääntö ja verosopimusten erityissäännökset

Suomen kansalaisia koskee TVL 11 §:n 1 momentin niin kutsuttu kolmen vuoden sääntö, jonka mukaan Suomesta pois muuttavaa Suomen kansalaista pidetään Suomessa asuvana ja näin ollen yleisesti verovelvollisena muuttovuoden jälkeen myös kolmen seuraavan verovuoden ajan, mikäli hän ei näytä olennaisten siteiden Suomeen katkenneen aikaisemmin. Tämän kansalaisuusperiaatetta ilmentävän säännöksen käytännön merkitys korostuu erityisesti verosopimuksettomissa tilanteissa, joissa verovelvollista saatetaan pitää samaan aikaan kahdessa eri valtiossa asuvana ja siten myös globaaleista tuloistaan verovelvollisena kumpaankin valtioon. Kaksinkertainen verotus saattaa jäädä voimaan, jos toinen tai kumpikaan valtioista ei poista kaksinkertaista verotusta sisäisen lainsäädännön säännöksin.

Suomesta verosopimuksettomaan valtioon muuttaneen henkilön osakesäästötilin verotukseen kolmen vuoden sääntö ei vaikuta olennaisesti. Osakesäästötilin verokohtelu Suomessa on hänelle pääosin sama riippumatta siitä, pidetäänkö häntä Suomeen yleisesti verovelvollisena vai rajoitetusti verovelvollisena. Myös kaksinkertainen verotus jäänee yhtä lailla voimaan. Ainoat erot koskevat verotustapaa: rajoitetusti verovelvollista verotetaan lähdeverolain säännöksin ja yleisesti verovelvollista VML:n mukaisesti. Tätä myötä myös kulujen vähennyskelpoisuudessa voi olla eroja¹¹¹.

Kolmen vuoden säännön merkitys on yleensä pienempi verosopimustilanteissa. Verosopimuksissa kaksoisasumiskonflikti ratkaistaan yleensä niin sanotulla *tie break* -säännöllä, jossa tiettyjä ratkaisusääntöjä soveltamalla vain toiselle sopimusvaltioista annetaan verosopimuksen mukainen asuinvaltion asema toisen jäädessä lähdevaltion asemaan¹¹². Eräät Suomen solmimista verosopimuksista kuitenkin sisältävät erityissäännöksen, jonka nojalla Suomi voi verottaa yleisesti verovelvollista Suomen

¹¹¹ Lähdeverotuksesta ja kulujen vähennyskelpoisuudesta tarkemmin myöhemmin tässä tutkielmassa.

¹¹² *Tie break* -säännökset löytyvät verosopimuksista yleensä kotipaikkaa koskevasta artiklasta, ks. OECD:n malliverosopimuksen 4 artiklan 2 kohta.

kansalaista globaaleista tuloista siitä huolimatta, että verovelvollisen verosopimuksen mukainen asuinvaltio on toinen sopimusvaltio. Suomen on tällöin hyvittävä samasta tulosta toiseen valtioon maksetut verot.¹¹³

Erityissäännös voisi siten antaa Suomelle verotusoikeuden myös osakesäästötilin tuottoon niissä tilanteissa, joissa verosopimus tavallisesti estäisi sen verottamisen Suomessa. Osakesäästötilin tuotto olisi siten muuta tuloa, johon myös Suomi saisi verotusoikeuden erityissäännöksen nojalla, mikäli se pitäisi verovelvollista kolmen vuoden säännön nojalla yleisesti verovelvollisena. Erityissäännöksiä käsiteltiin päätöksessä KHO 2005 T 761, jossa Suomi sai Suomen ja Sveitsin välisen verosopimuksen erityissäännöksen nojalla verottaa yleisesti verovelvollista pitämäänsä henkilöä osakkeiden luovutusvoitosta, vaikka hänen katsottiin verosopimusta sovellettaessa asuvan Sveitsissä.

Mikäli Suomi voisi verottaa osakesäästötilin tuottoa erityissäännöksen nojalla, olisi tulkinnanvaraista, miten osakesäästötilin sijoituksista asuinvaltioon maksetut verot hyvittäisiin Suomessa maksuunpannuista veroista. Sanamuodon mukaisesti hyvittävien verojen tulisi olla määrätty samasta tulosta. Kuten edellä on käsitelty, osakesäästötilin tuloerien tulotyyppi on verosopimuksia sovellettaessa kuitenkin kaikkea muuta kuin selvää. Asuinvaltio pitää tuloja niiden alkuperäisen luonteen mukaisina tuloina ja Suomi puolestaan muuna tulona. Kun asuinvaltioon maksetut verot kohdistuvat siten juridisesti katsottuna eri tuloon, on epäselvää, tulisiko Suomen hyvittää veroja erityissäännöksen nojalla maksuunpannuista veroista¹¹⁴. On kuitenkin selvää, ettei tämän erityissäännöksen päämääränä ole kaksinkertaisen verotuksen aiheuttaminen. Verosopimusten yleinen tavoite on juuri välttää ja poistaa kaksinkertaista verotusta, ei

¹¹³ Tällainen erityissäännös löytyy esimerkiksi Suomen ja Tšekin sekä Suomen ja Yhdysvaltojen välisistä verosopimuksista. Verohallinto on käyttänyt erityissäännöksestä myös nimitystä ”ympätty kolmen vuoden sääntö”.

¹¹⁴ Hieman samankaltaista kysymystä pohdittiin ratkaisussa KHO 2022:104. Ratkaisussa oli kyse siitä, voitiinko Kanadassa henkilön kuoleman jälkeen perittyä tuloveroa hyvittää vainajan perillisen perintöverotuksessa Suomessa. Kanadan verolainsäädännön mukaan henkilön omistamat kiinteistöt katsottiin luovutetuksi kuolinvuonna ja niistä tuli maksettavaksi tuloveroa, kun taas Suomessa kiinteistöt katsottiin kuuluvaksi perintöveron alaisiin perinnönjättäjän varoihin. KHO päätyi sen kannalle, että tulovero voitiin hyvittää perillisen perintöverotuksessa, sillä laki tai lain esityöt eivät edellyttäneet veron olevan nimenomaisesti perintövero tai verovelvollisen olleen perinnönsaaja perinnönjättäjän kuolinpesän sijaan. On kuitenkin huomattava, että kyseessä oli perintöverotusta koskeva tapaus, joten suorita tulkintoja tästä ei voida tuloverotukseen tehdä.

aiheuttaa sitä. Kun lisäksi otetaan huomioon se, että taloudellisessa mielessä katsoen kyse on kuitenkin samasta tulosta, asuinvaltion verojen hyvittämättä jättäminen Suomessa olisi mitä ilmeisimmällä tavalla tämän tavoitteen vastaista.

On kuitenkin epäselvää, soveltuisiko tämä erityissäännös osakesäästötilin tuoton kohdalla alkuunkaan. Valtiovarainministeriön tulkinnan mukaan erityissäännöksellä ei ole tarkoitus laajentaa Suomen verotusoikeutta Suomesta saadusta tulosta, vaan niiden osalta tulee noudattaa verosopimuksen muita määräyksiä¹¹⁵. Edellä mainitussa päätöksessä KHO 2005 T 761 verotettavat luovutusvoitot kertyivät suomalaisista arvopapereista, jotka eivät ole TVL:n 10 §:n mukaista Suomesta saatua tuloa. Sen sijaan osakesäästötilin tuotto on säädetty Suomesta saaduksi tuloksi. Tulkitsen, että tämä rajaa osakesäästötilin tuoton kokonaan ympäryn kolmen säännön soveltamisalan ulkopuolelle.

Julkisesti noteerattujen arvopapereiden luovutusvoitot verotetaan pääsääntöisesti pelkästään asuinvaltiossa.¹¹⁶ Tähän löytyy kuitenkin poikkeuksia eräissä verosopimuksista. Suomen solmimista verosopimuksista esimerkiksi pohjoismaiden välinen verosopimus sisältää 13 artiklan 7 kohdassa erityissäännöksen, jonka nojalla myös tulon lähdevaltio voi verottaa myyntivoittoja, mikäli ne kertyvät lähdevaltiossa asuvan yhtiön osakkeista tai muista osuuksista. Suomeen rajoitetusti verovelvollisen henkilön verotukseen tämä erityissäännös ei vaikuta, sillä Suomi ei sisäisen lainsäädäntönsä perusteella verota tällaisia luovutusvoittoja, vaikka verosopimus siihen antaisikin mahdollisuuden. Henkilölle, jota kolmen vuoden säännön perusteella pidetään yhä Suomeen yleisesti verovelvollisena, mutta jonka verosopimuksen mukainen asuinpaikka on jokin muu pohjoismaa, tällä säännöksellä on sen sijaan vaikutusta. Tällöin Suomi saa verotusoikeuden suomalaisten pörssiyhtiöiden osakkeista kertyneisiin luovutusvoittoihin ja asuinvaltion on poistettava kaksinkertainen verotus hyvittämällä Suomen perimä vero määräämästään verosta.

¹¹⁵ Tällä tarkoitettiin ennen kaikkea Suomesta kertynyttä osinkotuloa, jota voitiin valtiovarainministeriön tulkinnan mukaan verottaa ainoastaan verosopimuksen maksimimäärään saakka, ks. Mehtonen 2003, s. 60 alaviite.

¹¹⁶ Sekä OECD:n että YK:n malliverosopimuksissa julkisesti noteerattujen yhtiöiden osakkeita ei ole mainittu muissa myyntivoiton artiklojen kohdissa, joten ne sisältyvät viimeisen kohdan kaatoluokkaan, ks. OECD:n malliverosopimuksen 13 artiklan 5 kohta ja YK:n malliverosopimuksen 13 artiklan 6 kohta.

Tämäkään erityissäännös ei kuitenkaan sovellu osakesäästötilin kautta sijoitettaessa. Verosopimuksen sanamuodon mukaisesti jotta erityissäännös soveltuisi, myyntivoiton tulisi olla joko ”yhtiön osakkeen tai muun osuuden *luovutuksesta* (kursivointi kirjoittajan)” tai ”muun arvopaperin luovutuksesta – – jota tämän valtion verotuksessa kohdellaan samalla tavalla kuin tällaisen osakkeen tai muun osuuden *luovutuksesta saatua voittoa* (kursivointi kirjoittajan)”. Säännöksen soveltamisala ei siten käsitä muita tuloja kuin luovutusvoittoja. Koska Suomi ei pidä osakesäästötilin osakkeiden luovutuksia veronalaisina luovutusvoitoina, vaan osana osakesäästötilin tuottoa, jota taas pidetään verosopimusta sovellettaessa muuna tulona, pohjoismaiden verosopimuksen 13 artiklan 7 kohdan mukainen erityissäännös ei sovellu osakesäästötilin kautta sijoitettaessa. Mikäli Suomi verottaisi osakesäästötilin osakkeiden myyntivoittoja tämän erityissäännöksen nojalla, sillä olisi laajentava vaikutus Suomen verotusvaltaan, mikä olisi vastoin verosopimusten niin sanottua ”kultaista sääntöä”¹¹⁷.

3.4.2 Kolmiulotteiset tilanteet

Verosopimukset solmitaan tavallisesti kahden valtion välille, ja niiden tarkoituksena on kaksinkertaisen verotuksen välttäminen sopimusvaltioiden kesken. Verosopimukset eivät siten välttämättä poista kaksinkertaista verotusta tehokkaasti kolmiulotteisissa tai moniulotteisissa tilanteissa, joissa tulolla tai varallisuudella on taloudellisia liittyviä kolmeen tai useampaan valtioon.¹¹⁸ Näissä tilanteissa ongelmia voi syntyä esimerkiksi sen kanssa, minkä valtion tai valtioiden tulisi saada tuloon lähdeverotusoikeus, mitä verosopimusta tulon verottamiseen tulisi soveltaa ja mikä valtio on asuinvaltio ja näin ollen myös velvollinen kaksinkertaisen verotuksen poistamiseen. Usein verosopimukset eivät anna näihin suoraan vastausta, jolloin kaksinkertainen verotus voi jäädä voimaan.

Tulkinta-apuna voidaan hyödyntää OECD:n malliverosopimuksen kommentaaria, jota on vuonna 2008 täsmennetty kolmiulotteisten tilanteiden osalta. On kuitenkin huomattava, että valtaosa ratkaisuista ja kommentaarin kannanotoista koskee kiinteiden toimipaikkojen verotusta, joka eroaa olennaisesti henkilöiden verotuksesta. Tiettyjä

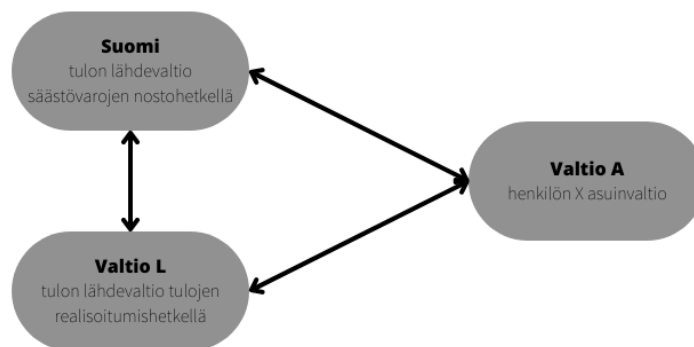
¹¹⁷ Verosopimusten kultaisten säännön mukaan verosopimukset voivat ainoastaan rajoittaa valtion verotusoikeutta, eivät laajentaa sitä. Käsitteestä lisää, ks. Nykänen 2015, s. 37 alaviitteineen.

¹¹⁸ OECD 2017, Triangular Cases, Introduction.

suuntaviivoja voidaan kuitenkin hahmotella myös henkilöverotuksen kolmiulotteisiin tilanteisiin.

Tulolla kaksi lähdevaltiota. Kaksinkertaista verotusta aiheutuu sellaisissa kolmiulotteisissa tilanteissa, joissa kaksi valtiota katsoo tulon lähdeverotusoikeuden kuuluvan sille. Osakesäästötilin verotuksessa tällainen tilanne voi syntyä, jos valtiossa A asuva henkilö X omistaa suomalaisen osakesäästötilin kautta valtiossa L julkisen kaupankäynnin kohteena olevia osakkeita. Kun yhtiö maksaa osinkoja henkilölle X, valtio L katsoo olevansa osinkojen lähdevaltio. Myöhemmin henkilön X nostaessa säästövaransa pois osakesäästötililtään, Suomi katsoo olevansa osakesäästötilin tuoton lähdevaltio. Riippuen siitä, onko valtioilla verosopimuksia toistensa kanssa ja siitä, millaisia määräyksiä näihin verosopimuksiin sisältyy, tulo voi joutua kaksinkertaisen verotuksen kohteeksi.

Tilannetta voidaan havainnollistaa seuraavalla kuviolla:



Kuvio 1: Tulolla kaksi lähdevaltiota, valtioilla toistensa kanssa verosopimukset.

Kahden lähdevaltion tilanteissa kaksinkertaiseksi verotus muodostuu silloin, kun muun tulon verotusoikeus on annettu tulon lähdevaltiolle Suomen ja valtion A välisessä verosopimuksessa¹¹⁹. Tulon, esimerkiksi osingon, maksuhetkellä valtio L on velvoitettu noudattamaan ainoastaan valtion A kanssa solmitun verosopimuksen määräyksiä, eikä sen tarvitse ottaa huomioon Suomen kanssa solmitun verosopimuksen eikä Suomen ja valtion A välisen verosopimuksen määräyksiä. Suomen kanssa solmimansa verosopimuksen valtio L voi jättää huomiotta, sillä taloudellisen liittymän Suomeen luova osakesäästötili ei ole sellainen itsenäinen verosopimussubjekti, jota pidettäisiin Suomessa

¹¹⁹ Aihetta on käsitelty tarkemmin tutkielman luvussa 3.2.3.

asuvana ja johon verosopimusta tulisi soveltaa¹²⁰. Suomen ja valtion A välisen verosopimuksen määräyksiä valtion L ei luonnollisestikaan tarvitse ottaa huomioon, sillä valtioiden verosopimukset sitovat ainoastaan niiden osapuolia, eivät kolmansia osapuolia.

Suomenkin on noudatettava ainoastaan yhden verosopimuksen määräyksiä. Kolmesta verosopimuksesta vain Suomen ja valtion A välinen verosopimus velvoittaa Suomea, ja mikäli muun tulon verotusoikeus kuuluu sopimuksen mukaan myös tulon lähdevaltiolle, Suomi voi verottaa osakesäästötilin tuottoa sen nostohetkellä muiden sopimusten sitä estämättä. Muut sopimukset voidaan jättää huomiotta samoilla perusteilla kuin valtion L näkökulmasta. Valtioon L maksettua lähdeveroa ei lueta Suomen osaksi osakesäästötilin tuottoa TVL 53 b §:n mukaisesti. Muilla tavoin Suomi ei ole velvoitettu poistamaan kaksinkertaista verotusta. Vertailun vuoksi mainittakoon, että kiinteitä toimipaikkoja koskevassa samankaltaisessa tilanteessa Suomi voisi olla velvollinen kaksinkertaisen verotuksen poistamiseen verosopimusten syrjäntäkieltoartiklan nojalla¹²¹.

Henkilön X asuinvaltio valtio A on velvoitettu periaatteessa noudattamaan molempien solmimiensa verosopimusten määräyksiä. Tulojen maksuhetkellä valtion A tulee hyvittää valtiossa L peritty lähdevero verosopimuksen ja sisäisen lainsäädäntönsä säännösten mukaisesti. Kaksinkertainen verotus saadaan siten poistettua tulojen maksuhetkeltä. Säästövarojen nostohetkellä valtio A ei kuitenkaan katso noston muodostavan verosopimuksen tarkoittamaa tuloa, eikä se todennäköisesti hyvitä Suomen perimää lähdeveroa omassa verotuksessaan. Siten Suomen perimä lähdevero jäänee hyvittämättä, samaan tapaan kuin aiemmin tutkielman luvussa 3.2.3 käsiteltiin. Jos taas Suomen ja valtion A verosopimus ei anna muun tulon verotusoikeutta tulon lähdevaltiolle, kuten usein on tilanne, kaksinkertaista verotusta ei synny.

Kaksinkertainen verotus jäänee voimaan myös tilanteissa, joissa Suomella ja valtiolla A ei ole verosopimusta, mutta valtiolla L ja valtiolla A on. Valtiota L velvoittaa vain valtion A kanssa solmittu verosopimus, eikä sen tarvitse ottaa huomioon Suomen verotusta.

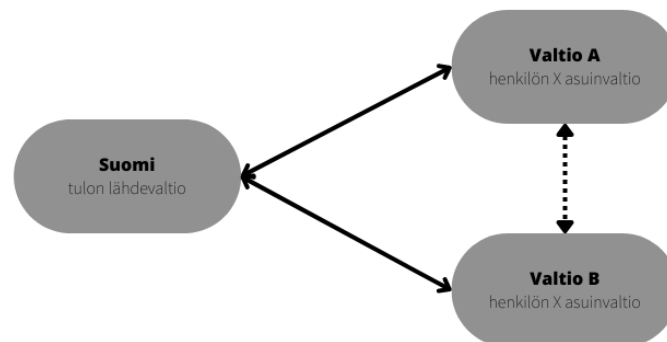
¹²⁰ OECD:n malliverosopimuksen 3 artiklan 1 kohdan a) alakohdan mukaan henkilö -käsite sisältää luonnolliset henkilöt, yhtiöt ja muut henkilöyhteenniittymät.

¹²¹ Kiinteiden toimipaikkojen kolmiulotteisista tilanteista tarkemmin, ks. Kemmeren – Peeters 2010, s. 4–18.

Valtio A hyvittää verotuksessaan valtiossa L perityt lähdeverot verosopimuksen ja sisäisen lainsäädäntönsä mukaisesti. Suomea ei velvoita tilanteessa mitkään verosopimukset, joten osakesäästötilin tuotosta peritään sen nostohetkellä 30 %:n lähdevero, joka jäänee tutkielman luvussa 3.4 kuvatuista syistä hyvittämättä. Samoin myöskään se, ettei Suomella ja valtiolla L ole keskinäistä verosopimusta, ei vaikuta tilanteen verokohteluun.

Verovelvollisella kaksi asuinvaltiota. Kaksoisasumiskonflikti ratkaistaan verosopimuksissa *tie break* -säännöksillä, jotka pääsääntöisesti toimivat tehokkaasti kahden valtion välillä. Kolmiulotteisissa tilanteissa herää kuitenkin epäselvyyksiä siitä, mitä verosopimusta tulon olisi sovellettava, jos tulonsaajaa pidetään kahdessa eri valtiossa yleisesti verovelvollisena. Tulkinnan merkitys korostuu erityisesti silloin, jos asuinvaltioilla ei ole keskenään verosopimusta tai kaksoisasumiskonflikti jää sopimuksesta huolimatta voimaan. Suomeen rajoitetusti verovelvollisen osakesäästötilin haltijan verorasituksen kannalta sopimuksen valinnalla on ratkaiseva merkitys, sillä kuten tutkielmassa on aiemmin todettu, toiset verosopimukset johtavat kaksinkertaiseen verotukseen ja toiset taas vajaaverotukseen.

Tilannetta voidaan havainnollistaa seuraavalla kuviolla:



Kuvio 2: Verovelvollisella kaksi asuinvaltiota, Suomi tulon lähdevaltio.

Tällöin sovellettava verosopimus määräytyy ensisijaisesti sen mukaan, kumman valtion eduksi kaksoisasumiskonflikti on ratkaistu. Jos siis henkilö X katsotaan valtioiden A ja B välisen verosopimuksen mukaan toisessa sopimusvaltiossa asuvaksi, osakesäästötilin tuoton verottamiseen sovelletaan Suomen ja asuinvaltion statuksen saaneen valtion välistä verosopimusta. Huomionarvoista on se, että Suomella ei periaatteessa tarvitse edes olla verosopimusta asuinvaltion kanssa: kyseessä on silloin Suomen näkökulmasta

verosopimukseton tilanne.¹²² Jos siis henkilö X on valtioiden A ja B verosopimuksen mukaan valtiossa B asuva, ei se voi olla valtiossa A asuva myöskään Suomen näkökulmasta. Siten osakesäästötilin tuoton verotusoikeus ratkeaa Suomen ja valtion B välisen verosopimuksen mukaisesti, tai jos verosopimusta ei ole, valtioiden sisäisten lainsäädäntöjen säännösten mukaisesti.

Mikäli taas henkilöä X koskeva kaksoisasumiskonflikti jää ratkaisematta, tai valtioilla A ja B ei ole voimassa olevaa verosopimusta, Suomen tulee soveltaa sitä verosopimusta, joka johtaa verovelvollisen kannalta edullisimpaan verotukseen. Tätä on perusteltu oikeuskirjallisuudessa pienimmän veron periaatteella.¹²³ Jos siis valtiot A ja B eivät pääsisi yhteisymmärrykseen siitä, kummassa valtiossa henkilöä X pidetään asuvana, Suomen tulisi osakesäästötilin verotuksessa noudattaa sen verosopimuksen säännöksiä, kumpi on verovelvollisen näkökulmasta edullisempi, eli kummassa muun tulon verotusoikeus on asuinvaltiolla. Jos taas Suomella on vain toisen valtion kanssa voimassa oleva verosopimus, sen määräykset tulevat luonnollisesti sovellettavaksi¹²⁴.

3.5 Suunniteltu arvonnousuvero

Tutkielman luvussa 3.2.2 käsitelty vajaaverotuksen riski on tunnistettu myös osakesäästötilin verosääntelyn valmisteluvaiheessa. Valtiovarainministeriön asettaman eri sijoitusmuotojen verokohtelua tutkineen työryhmän raportissa vajaaverotuksen ongelman ratkaisemiseksi työryhmä on nostanut esille erityisen arvonnousuveron valmistelun mahdollisuuden.¹²⁵ Luonnollisten henkilöiden maastapoistumisverosta tehtiin helmikuussa 2020 valtiovarainministeriön toimesta selvitys, jossa pohdittiin veron erilaisia toteuttamismalleja sekä sitä, olisiko Suomessa perusteltua ottaa luonnollisten henkilöiden maastapoistumisvero käyttöön. Selvityksen johtopäätöksissä ei kuitenkaan puollettu maastapoistumisveron välitöntä säätämistä¹²⁶.

Tästä huolimatta sitä koskevan lain säätäminen hyväksyttiin hallituksen istuntokauden suunnitelmaan 31.1.2022 ja lain ensimmäinen hallituksen esityksen luonnos julkaistiin

¹²² Nykänen 2015, s. 22–25. Ks. myös Malmgrén 2008, s. 471.

¹²³ Malmgrén 2008, s. 470.

¹²⁴ Nykänen 2015, s. 22.

¹²⁵ VM 14/2018, s. 212–213.

¹²⁶ VM 2020:9, s. 118.

12.8.2022¹²⁷. Se sai lausuntokierroksella osakseen laajasti kritiikkiä esimerkiksi sääntelyn EU-oikeudelliseen yhteensopivuuteen, ehdotettujen lainkohtien epätäsmällisyyteen sekä veron perustuslain mukaisuuteen liittyen¹²⁸. Lausuntojen pohjalta päivitetty esitysluonnos julkaistiin 7.10.2022, ja lakiesitys lähetettiin jatkovalmistelussa arvioitavaksi lainsäädännön arviointineuvostolle¹²⁹. Esityksen mukaisesti arvonnousuverolla olisi verotettu laskennallista arvonnousutuloa, joka on kertynyt henkilölle Suomessa asumisen aikana. Tällä olisi varmistettu Suomen verotusvallan piirissä syntyneiden tuottojen verotusoikeus. Arvonnousuvero jätettiin lopulta poliittisesta vastustuksesta johtuen säätämättä¹³⁰. On kuitenkin hyvä hahmotella, millainen sen sääntelystä olisi tullut ja millaisia jännitteitä ja tulkinnanvaraisuuksia arvonnousuveron ja osakesäästötilin sääntelyn välillä olisi ollut.

Ensimmäisessä hallituksen esityksen luonnoksessa osakesäästötiliä ei ollut mainittu ollenkaan¹³¹. Tämä olisi luonut oikeusepävarmuutta siihen, olisivatko osakesäästötilin kautta omistetut osakkeet kuuluneet lain soveltamisalaan lainkaan. Tulkinnasta riippuen vajaanverotuksen ongelma olisi siten joko jäänyt voimaan tai se olisi ratkennut, mutta yksityiskohtaisemman sääntelyn uupussa arvonnousuveron soveltamiseen osakesäästötiliin olisi liittynyt paljon epävarmuuksia ja tulkinnanvaraisuuksia. Osaksi tilanne selkiytyi, kun päivitetty hallituksen esitys sisälsi linjauksen, jonka mukaan osakesäästötilillä olevat säästövarat kuuluisivat myös arvonnousuveron soveltamisalaan¹³².

Osakesäästötilin säästövarojen lukeminen arvonnousuveron piiriin oli perusteltua. Jos osakesäästötili olisi rajattu arvonnousuveron ulkopuolelle, se olisi luonut uuden verokannustimen osakesäästötilin suosimiseen tavallisen arvo-osuustilin kustannuksella ja vähentänyt sijoitusmuotojen keskinäistä neutraalisuutta.¹³³ Arvonnousuveron ja osakesäästötilin välinen suhde ei kuitenkaan tällä vielä täysin selkiytynyt. Yksi asia oli selvää: jokaiseen vajaanverotuksen tilanteeseen arvonnousuvero ei olisi tehonnut, sillä

¹²⁷ HE-luonnos 12.8.2022.

¹²⁸ Ks. esim. Nykänen 2022, Knuutinen 2022 ja Viherkenttä 2022.

¹²⁹ HE-luonnos 7.10.2022.

¹³⁰ HS 16.11.2022.

¹³¹ Samoin myös Nykänen 2022, s. 5.

¹³² HE-luonnos 7.10.2022, s. 22.

¹³³ Näin todettiin myös maastapoistumisveroa koskevassa selvityksessä, ks. VM 2020:9, s. 85.

arvonnousuveron soveltamisalan ulkopuolelle rajattiin sellaiset arvonnousutuloon luettavat omaisuuserät, joiden yhteenlaskettu käypä arvo oli alle 500 000 euroa. Tämän lisäksi jotta vero olisi määrätty, näiden omaisuuserien laskennallisen luovutusvoiton olisi tullut olla vähintään 100 000 euroa.¹³⁴ Kun otetaan huomioon osakesäästötilille talletettavien rahavarojen 50 000 euron yläraja, voidaan päätellä, että pelkästään osakesäästötilin säästövarojen perusteella määrätty arvonnousuvero olisi ollut hyvin harvinainen¹³⁵. Yhdessä muun arvonnousuveron piiriin kuuluvan omaisuuden kanssa myös osakesäästötilin varat olisi kuitenkin otettu huomioon arvonnousuveroa määrättäessä.

Arvonnousuveron soveltamisessa osakesäästötilin säästövaroihin olisi liittynyt tulkinnanvaraa ensinnäkin siihen, miten arvonnousuveron perusteena käytetty laskennallinen luovutusvoitto olisi määritelty. Esitysluonnoksen mukaisesti arvonnousutulo olisi laskettu soveltaen luovutusvoittoja koskevia säännöksiä¹³⁶. Osakesäästötilin osakkeiden luovutuksesta saatua voittoa ei pidetä TVL 45 §:n 6 momentin mukaisesti veronalaisena luovutusvoittolina eikä osakesäästötilin tuoton verottamisessa muutenkaan ole kyse luovutusvoittoverotuksesta¹³⁷. Osakesäästötilin tuotto sisältää myyntivoittojen lisäksi osinko- ja korkotuloja, joiden vaikutusta arvonnousutuloon ei voida laskea luovutusvoittoja koskevia säännöksiä soveltaen. Olisi siten ollut perusteltua noudattaa osakesäästötilin tuottoa koskevia TVL 53 b §:n erityissäännöksiä myös arvonnousutuloa laskettaessa. Tämä olisi ollut paremmin linjassa osakesäästötilin verosääntelyn kanssa. Esitysluonnoksessa mainitaan muun ohessa, että arvonnousutulon veronalaisena omaisuutena pidetään TVL 34 §:ssä tarkoitettuja kapitalisaatiosopimuksia, säästöhenkivakuutuksia sekä määräaikaista eläkevakuutuksia, ja näiden laskennallisena luovutushintana pidettäisiin niiden takaisinostoarvoa¹³⁸. Tätä logiikkaa seuraten myös osakesäästötilin varojen arvonnousu olisi tullut ottaa huomioon TVL 53 b §:n säännöksiä soveltaen.

¹³⁴ HE-luonnos 7.10.2022, s. 19.

¹³⁵ Sijoituskohteiden arvon olisi siten pitänyt vähintään kymmenkertaistua, jotta arvonnousuvero olisi soveltunut pelkästään osakesäästötilin säästövaroihin.

¹³⁶ HE-luonnos 7.10.2022, s. 19.

¹³⁷ HE 275/2018, s. 36.

¹³⁸ HE-luonnos 7.10.2022, s. 23–24.

Toiseksi tulkinnanvaraa olisi aiheuttanut se, mikä tapahtuma olisi realisoitunut arvonnousutulon verottamisen osakesäästötilin säästövaroista. Esitysluonnoksen mukaan arvonnousutulon verotuksen realisoivia tapahtumia olisivat olleet omaisuuden vastikkeellinen luovutus tai lahja. Säästöhenkivakuutuksien, kapitalisaatiosopimusten ja määräaikaisisten eläkevakuutuksien takaisinostot olisivat myös realisoineet arvonnousuveron.¹³⁹ Osakesäästötilin säästövarojen arvonnousuveron realisoivana tapahtumana olisi ollut perusteltua pitää säästövarojen nostohetkeä, ei sijoituskohteiden luovutushetkeä. Mikäli arvonnousuvero olisi realisoitunut jo osakkeiden luovutushetkellä pääsäännön mukaisesti, tämä olisi muodostanut ristiriidan osakesäästötilin verosääntelyn kanssa.¹⁴⁰

Suomeen suunnitellun arvonnousuveron soveltuminen osakesäästötilin varoihin olisi sisältänyt huomattavasti tulkinnanvaraisuuksia. Osakesäästötilin yhteensovittaminen maastapoistumisverotuksen kanssa on hyvin vaikeaa, ja vaikka edellä käsitellyt ongelmat saataisiinkin ratkaistua, sääntelystä tulisi niin monimutkaista ja yksityiskohtaista, että verotuksen ennustettavuus kärsisi¹⁴¹. Maastapoistumisvero ei välttämättä olisikaan tehokkain keino torjumaan osakesäästötilin vajaan verotuksen ongelmaa. Tehokkaampaa sitä vastoin olisi yhdenmukaistaa sijoitussäästötilien sääntelyä eri valtioissa. Tämä vähentäisi verosopimusten tulkintaerimielisyyksiä ja sitä myötä ratkaisisi vajaan verotuksen ongelman ja pienentäisi samalla kaksinkertaisen verotuksen riskiä. Yhdenmukaista sääntelyä voitaisiin saada aikaan esimerkiksi EU:n tasolla¹⁴².

¹³⁹ HE-luonnos 7.10.2022, s. 23–24.

¹⁴⁰ Näin myös VM 2020:9, s. 85, jossa *Matinen* päätyi sen kannalle, että välillisen sijoitusinstrumenttien osalta realisoitumishetkeksi tulisi katsoa varojen nostohetki luovutushetken sijaan. Esitysluonnoksessa muiden välillisten sijoitusinstrumenttien kuin osakesäästötilin osalta tähän ratkaisuun päädyttiinkin.

¹⁴¹ VM 2020:9, s. 86.

¹⁴² EU:n tavoitteena on luoda todelliset jäsenmaiden väliset pääoman sisämarkkinat, pääomamarkkinaunionista lisää, ks. <https://www.consilium.europa.eu/fi/policies/capital-markets-union/>. Kirjoittaja näkisi sijoitussäästötilien yhtenäisemmän sääntelyn edistävän pääomamarkkinaunionin päämäärää. Punnittavaksi tulisi silloin se, olisiko tämä vastoin EU:n subsidiariteettiperiaatetta. Yksityishenkilöiden verotuksen ei ole toistaiseksi katsottu kuuluvan EU:n toimivaltaan, ks. Juusela 1998, s. 146 alaviitteinen.

4. Osakesäästötilin verosääntelyn EU-oikeuden mukaisuus

4.1 Pääomien vapaata liikkuvuutta koskeva perusvapaus

EU:n sisämarkkinoiden toteutumiseksi SEUT 26 artiklassa taataan tavaroiden, henkilöiden, palveluiden ja pääomien vapaa liikkuvuus jäsenvaltioiden alueella. Perusvapauksista säädetään tarkemmin myöhemmin SEUT:ssa, ja ne muodostavat pohjan EU:n sisämarkkinoille. Niiden tarkoituksena on poistaa vapaan liikkuvuuden esteitä EU:n jäsenvaltioiden rajat ylittävältä taloudelliselta toiminnalta ja estää syrjintää. Perusvapaudet on taattu EU-valtioiden lisäksi ETA-sopimuksen nojalla myös ETA-valtioiden alueella. Sen sijaan kolmansia valtioita ne eivät koske, lukuun ottamatta pääomien vapaata liikkuvuutta, joka on turvattu myös kolmansiin valtioihin nähden. Perusvapauksille luonteenomaista on suora sovellettavuus, joka tarkoittaa sitä, että niitä koskeviin artikloihin voidaan vedota suoraan kansallisissa tuomioistuimissa. Perusvapauksien artikkelit ovat kuitenkin luonteeltaan hyvin yleisluontoisia, joten tulkintaa perusvapauksista joudutaan usein hakemaan unionin tuomioistuimelta. Unionin tuomioistuin antaa pyynnöstä EU-oikeuden tulkinnasta ennakkoratkaisuja jäsenvaltioiden kansallisille tuomioistuimille. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöllä on myös yksittäistapauksia laajempi merkitys, sillä ennakkoratkaisut antavat perusvapauksille käytännön tulkintapuitteet¹⁴³. Oikeuskirjallisuudessa on myös esitetty näkökantoja, että ennakkoratkaisuilla voisi olla jopa kansallista lakia velvoittavampaa oikeuslähdeopillista arvoa¹⁴⁴.

Osakesäästötilin verosääntelyssä perusvapauksista painottuu tyypillisimmin SEUT 63–65 artikloissa säädetty pääomien ja maksujen vapaa liikkuvuus. Tavaroiden vapaaseen liikkuvuuteen osakesäästötili ei vaikuta. Henkilöiden vapaasta liikkuvuudesta yrityksen sijoittautumisvapaus voisi periaatteessa tiettyjen ehtojen täytyessä soveltua myös osakesäästötiliin, mutta sijoituskohteiden ollessa tyypillisesti portfoliosijoituksia, jotka eivät anna määräysvaltaa yhtiöihin, sijoittautumisvapaus ei käytännössä voi tulla

¹⁴³ Nykänen 2015, s. 54.

¹⁴⁴ Ks. esim. Hirvonen 2012, s. 158–159. Unionin tuomioistuimen ennakkoratkaisujen ohjatessa EU:n perusvapauksien tulkintaa, ratkaisut menevät tilannekohtaisesti velvoittavuudessaan kansallisen lain yläpuolelle.

sovellettavaksi¹⁴⁵. Palveluiden vapaa liikkuvuus voisi periaatteessa tulla sovellettavaksi, mutta sitä koskevien artiklojen ollessa toissijaisia, sen tarkempi tarkastelu jätetään tutkielmasta¹⁴⁶. Pääomien ja maksujen vapaan liikkuvuuden soveltuvuus osakesäästötilin verosääntelyyn on sen sijaan selvää. Osakesäästötilin kautta käydään arvopaperikauppaa, joka on listattu pääomanliikkeeksi EU:n direktiivin 88/361/ETY liitteessä 1. Vaikka kyseinen direktiivi onkin nykyisin korvattu perussopimuksen uusilla säännöksillä, sen pääomanliikkeiden nimikkeistön sisältävällä liitteellä 1 on EUT:n oikeuskäytännön perusteella yhä ohjeellista arvoa pääomanliikkeiden käsitteen määrittelemisessä¹⁴⁷. Välittömän verotuksen alalla pääomien ja maksujen vapaa liikkuvuus onkin ollut varsin usein esillä¹⁴⁸.

Pääomien ja maksujen vapaata liikkuvuutta koskevassa unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä on vakiintunut tulkinta, jonka mukaan pääomien ja maksujen vapaan liikkuvuuden rajoitukseksi katsotaan kaikki sellaiset rajoitukset tai toimenpiteet, joiden vuoksi toisessa valtiossa asuvat henkilöt ovat vähemmän halukkaita tekemään sijoituksia jäsenvaltiossa tai jäsenvaltiossa asuvat ovat vähemmän halukkaita tekemään sijoituksia toisiin valtioihin¹⁴⁹. Välittömän verotuksen näkökulmasta tällainen rajoitus voi olla esimerkiksi ankarampi verotus tai rajoitetusti verovelvolliselle suunnattu vaatimus nimetä valtiossa sijaitseva veroedustaja¹⁵⁰. Kuten edellä on mainittu, pääomien ja maksujen vapaa liikkuvuus on turvattu muista perusvapauksista poiketen myös kolmansiin valtioihin nähden. Tämä käy ilmi jo SEUT 63 artiklan sanamuodosta. Näin ollen myös EU- tai ETA-alueen ulkopuolisista valtioista Suomeen tehdyt sijoitukset sekä Suomesta näihin valtioihin tehdyt sijoitukset kuuluvat pääomien vapaan liikkuvuuden piiriin.

¹⁴⁵ Unionin tuomioistuin on sovellettavaa perusvapautta valitessaan painottanut kansallisen lainsäädännön tarkoitusta, ks. esim. asia C-342/20, A SCPI, kohta 35. Suomessa lainsäätäjällä on halunnut estää sellaisten yhtiöiden omistamisen osakesäästötilin kautta, joissa sijoittaja käyttää huomattavaa vaikutusvaltaa, ks. HE 279/2018, s. 39. Sijoittautumisvapaus ei näin ollen voi tulla sovellettavaksi.

¹⁴⁶ Helminen 2022b, luku 2.2.7.2.

¹⁴⁷ Ks. esim. asiat C-367/98, komissio v. Portugali, kohta 37 ja C-560/13, Wagner-Raith, kohta 23.

¹⁴⁸ Ks. esim. asiat C-101/05, A, C-374/04, Test Claimants in Class IV of the ACT Group Litigation, C-379/05, Amurta, C-251/98, Baars, C-268/03, De Baeck ja C-512/03, Blanc-kaert.

¹⁴⁹ Esim. asiat C-451/05, ELISA, kohta 69 ja C-370/05, Festersen, kohta 24.

¹⁵⁰ Ks. asia C-267/09, komissio v. Portugali, kohta 37.

Kaikki pääomien vapaata liikkuvuutta haittaavat rajoitukset eivät kuitenkaan ole EU-oikeuden näkökulmasta ongelmallisia. Ensinnäkin EUT:n oikeuskäytännössä on hyväksytty tilanteiden erilainen verotus, jos ne eivät ole objektiivisesti tarkastellen samassa asemassa¹⁵¹. Toiseksi SEUT 65 artiklassa säädetään pääomien vapaata liikkuvuutta koskevasta poikkeuksesta. SEUT 65 artiklan 1 kohdan mukaan hyväksyttävää on sellainen jäsenvaltioiden kansallinen verosääntely, joka johtaa verovelvollisten erilaiseen verotukseen heidän asuinpaikkojen tai pääoman sijoituspaikkojen perusteella. Sallittuja ovat myös toimet, joiden avulla estetään kansallisen verolainsäädännön kiertäminen. Kolmanneksi muiden perusvapauksien tavoin myös pääomien vapaata liikkuvuutta voidaan rajoittaa silloin, jos rajoitukselle on olemassa hyväksyttävä oikeuttamisperuste (*rule of reason*).

Tosiasiallisesti vain tilanteiden objektiivinen rinnastamattomuus tai hyväksyttävän oikeuttamisperusteen olemassaolo mahdollistavat pääomien vapaata liikkuvuutta rajoittavan verotuksen, eikä SEUT 65 artiklan poikkeus juurikaan lisää jäsenvaltioiden mahdollisuuksia rajoittaa pääomien vapaata liikkuvuutta. Poikkeuksen soveltamista rajoittaa SEUT 65 artiklan 3 kohdan säännös siitä, että poikkeussäännösten soveltaminen ei saa johtaa mielivaltaiseen syrjintään tai peiteltyyn pääomien ja maksujen vapaan liikkuvuuden rajoittamiseen. Myös epäsuora syrjintä on siten kielletty. EUT on oikeuskäytännössään myös painottanut, että SEUT 65 artiklan poikkeusta pääomien vapaan liikkuvuuden peruseriaatteisiin on tulkittava suppeasti eikä verovelvollisten eri asuinvaltio tai pääoman sijoituspaikka automaattisesti tee erilaisesta verokohtelusta perusvapauksien näkökulmasta hyväksyttävää¹⁵². Perusvapauksien rajoittamiselle tai syrjinnälle on aina oltava hyväksyttävä syy.¹⁵³

Oikeuskäytännössä perusvapauksia rajoittavan verotuksen sallivaksi oikeuttamisperusteeksi on hyväksytty esimerkiksi verovalvonnan tehokkuuden turvaaminen¹⁵⁴, veron kiertämisen estäminen¹⁵⁵, jäsenvaltioiden välisen verotusvallan

¹⁵¹ Ks. asia C-279/93, Schumacker, kohta 30.

¹⁵² Ks. asia C-11/07, Eckelkamp, kohta 57.

¹⁵³ Näin myös Nykänen 2015, s. 70 ja Helminen 2022a, 3. Kansainvälisen vero-oikeuden perusteet > Kansainvälisen vero-oikeuden keskeiset taustaperiaatteet > Syrjintäkielto > SEUT > Pääomien ja maksujen vapaa liikkuminen.

¹⁵⁴ Asia C-318/10, SIAT, kohta 36.

¹⁵⁵ Asia C-318/10, SIAT, kohta 34.

tasapainoisen jakautumisen turvaaminen¹⁵⁶ ja verojärjestelmän sisäisen eheyden turvaaminen¹⁵⁷. Sen sijaan esimerkiksi verotulojen vähentymistä ei ole hyväksytty oikeuttamisperusteeksi¹⁵⁸. On kuitenkin huomattava, että pelkkä oikeuttamisperusteen olemassaolo ei tee verosääntelystä automaattisesti EU-oikeuden näkökulmasta hyväksyttävää. EUT:n oikeuskäytännössä muodostuneen suhteellisuusperiaatteen mukaan perusvapauden rajoituksen on oltava tehokas tavoiteltavaan päämäärään nähden eikä sillä saada ylittää sitä, mikä on tarpeen tämän tavoitteen saavuttamiseksi¹⁵⁹.

Vaikka pääomien vapaa liikkuvuus onkin lähtökohtaisesti turvattu myös kolmansiin valtioihin nähden, tietyt pääomien ja maksujen liikkuvuuden rajoitukset ovat hyväksyttäviä SEUT 64.1 artiklan mukaan. Sen mukaan rajoitukset, jotka olivat kansallisen lainsäädännön tai EU-oikeuden mukaan voimassa 31.12.1993 ja jotka koskevat sellaisia pääomanliikkeitä kolmansiin valtioihin tai kolmansista valtioista, joihin liittyy suoria sijoituksia, kiinteistösijoitukset mukaan luettuna, sijoittautumista, rahoituspalvelujen tarjoamista tai arvopaperien hyväksymistä pääomamarkkinoille, ovat sallittuja pääomien vapaan liikkuvuuden olemassaolosta huolimatta. Koska sijoitussäästötilit sisältävät lähtökohtaisesti vain julkisen kaupankäynnin kohteena olevia sijoituskohteita, eivätkä SEUT 64.1 artiklassa listattuja sijoituskohteita, tällä poikkeussäännöksellä ei ole vaikutusta sijoitussäästötilien rinnastettavuutta arvioitaessa.

Tilanteiden erilainen verokohtelu on siis EU-oikeuden näkökulmasta hyväksyttävää, jos ne ovat objektiivisesti katsottuna erilaisessa asemassa. EUT:n oikeuskäytännössä rinnastettavuuden arvioinnissa on korostunut kansallisen lain tavoitteellinen tulkintatapa. EUT:n mukaan rinnastettavuutta arvioitaessa on otettava huomioon kansallisen lainsäädännön päämäärä, tarkoitus ja sisältö¹⁶⁰. Lain tavoitteellinen tulkintatapa käy hyvin ilmi esimerkiksi yhdistetyissä asioissa C-478/19 ja C-479/19, UBS Real Estate, joissa oli kyse Italian hypoteekki- ja kiinteistörekisteriveron alennuksesta. Italian verolainsäädännön mukaan kyseinen veroetu annettiin vain suljetuille kiinteistörahastoille, eikä avoimille sijoitusrahastoille. Kyseessä oli pääomien vapaata

¹⁵⁶ Asia C-322/11, K, kohta 65.

¹⁵⁷ Asia C-322/11, K, kohta 65.

¹⁵⁸ Ks. asia C-319/02, Manninen, kohta 49.

¹⁵⁹ Asia C-318/10, SIAT, kohta 34 oikeuskäytäntöviittauksineen.

¹⁶⁰ Ks. esim. C-449/20, Real Vida Seguros, kohta 30.

liikkuvuutta rajoittavasta sääntelystä, sillä vaatimus johti siihen, etteivät ulkomaiset kiinteistörahastot, jotka olivat oikeudelliselta muodoltaan avoimia sijoitusrahastoja, voineet saada veroetua. Tilanteiden objektiivista rinnastettavuutta arvioitaessa EUT totesi, ettei ennakkoratkaisua hakenut tuomioistuin ollut maininnut selkeästi veroedun taustalla olevaa lainsäätäjän tarkoitusta, vaan käytti vain yleisiä ilmaisuja suljettujen kiinteistörahastojen sääntelystä. EUT jätti kansallisen lain päämäärän tarkemman tulkinnan vielä ennakkoratkaisua hakeneen tuomioistuimen tehtäväksi, mutta painotti tuomiossaan, että rahastot näyttäisivät olevan toisiinsa rinnastettavissa tilanteissa erityisesti silloin, jos kansallisen lain päämääränä oli välttää hypoteekki- ja kiinteistörekisteriveron kaksinkertainen periminen. Objektiivisen rinnastettavuuden arviointia ei siis tehty juridisten seikkojen perusteella, kuten Italian alemmat tuomioistuimet olivat tehneet, vaan arvioinnissa korostui erityisesti veroedulla tavoiteltu tarkoitus.

Osakesäästötilin verosääntelyn EU-oikeuden mukaisuutta arvioitaessa on huomattava, että sijoitussäästötiliä koskevaa julkaistua oikeuskäytäntöä ei olla vielä saatu. Syinä tähän voivat olla esimerkiksi se, että sijoitussäästötilit ovat vielä suhteellisen tuoreita sijoitusinstrumentteja EU-valtioissa tai se, että luonnollisilla henkilöillä, joille sijoitussäästötilit ovat yleisesti suunnattu, voi olla rajalliset resurssit muutoksen hakemiselle korkeammilta oikeusasteilta. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, etteikö sijoitussäästötilien EU-oikeuden mukaisuutta tulisi tutkia vero-oikeudellisessa tutkimuksessa. Päinvastoin oikeuskäytännön vielä odottaessa syntymistään, tutkimuksella voi olla jopa enemmän annettavaa. Osakesäästötilin verosääntelyn perusvapauksien mukaisuutta arvioitaessa voidaan hyödyntää muita sijoitusinstrumentteja, kuten sijoitusrahastoja, koskevaa unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä.

4.2 Ulkomaisten sijoitussäästötilien kautta sijoittavien henkilöiden erilainen verokohtelu

4.2.1 Epäsuoran syrjinnän olemassaolo

Suomella on verosuvereniteetin nojalla oikeus järjestää oma verojärjestelmänsä, määrittää veron määräytymisperusteista ja verokannasta. Verosuvereniteetti kattaa myös esimerkiksi yhteissijoitusyrityksiä koskevan erityisen verotusjärjestelmän säätämisen ja tämän järjestelmän näyttövaatimusten asettamisen vapauden. Muun ohessa myös

osakesäästötilin verosääntelystä sekä sen soveltamisen edellytyksistä voidaan verosuvereniteetin turvin säätää. Suomen on kuitenkin käytettävä verotusvaltaansa siten, että se noudattaa EU-oikeuden vaatimuksia, erityisesti pääomien vapaata liikkuvuutta koskevia määräyksiä. Siten myöskään osakesäästötilin verotusjärjestelmä ja sen soveltamisedellytykset eivät saa olla ristiriidassa pääomien vapaan liikkuvuuden kanssa.¹⁶¹

Ulkomaisen sijoitussäästötilin kautta sijoittava henkilö joutuu Suomessa ankaramman verotuksen kohteeksi kuin suomalaisen osakesäästötilin kautta sijoittava henkilö. Lähtökohtaisesti suomalaiseen osakesäästötiliin rinnastamattomalle sijoitussäästötilille ei anneta niitä veroetuja, joita osakesäästötilille on annettu, ja sen sisältämiä sijoituksia pidetään verotuksessa luonteeltaan suorina sijoituksina. Tämä johtaa lykkääntymisedun menettämiseen sekä hankaluuksiin veron hyvittämisessä. Veron lykkääntymistä on pidetty EUT:n oikeuskäytännössä sellaisena veroetuna, joka voi rajoittaa pääomien vapaata liikkuvuutta¹⁶².

Suomessa ulkomaisia sijoitussäästötilejä ei kohdella ankarammin verotuksessa pelkästään niiden rekisteröintivaltion tai sijoittajan kansalaisuuden perusteella. Tuloverolaissa ja lähdeverolaissa säädetyt osakesäästötilin veroedut ovat periaatteessa sovellettavissa riippumatta siitä, missä valtiossa sijoitusinstrumenttia tarjoava palveluntarjoaja on rekisteröitynyt ja minkä valtion asukas sijoittaja on. Kyse ei ole siten SEUT 18 artiklassa säädellystä kielletystä kansalaisuuteen tai kotivaltioon perustuvasta suorasta syrjinnästä. Sen sijaan Suomessa erottelu veroetuihin oikeutetun ja oikeuttamattoman sijoitussäästötilin välillä tehdään tarkastelemalla erinäisiä lainvalmisteluaineistoon kirjattuja muodollisia ja toiminnallisia vaatimuksia. Osakesäästötilin verosääntelyn EU-oikeudelliset ongelmat kumpuavatkin siitä, että hallituksen esitykseen kirjatut rinnastettavuuden edellytykset saattavat täyttää epäsuoran syrjinnän tunnusmerkit. Muotoseikat on määritelty niin yksityiskohtaisiksi, että ulkomaisia tilejä ei käytännössä koskaan voida rinnastaa suomalaiseen osakesäästötiliin.

¹⁶¹ Verosuvereniteetista ja pääomien vapaasta liikkuvuudesta, ks. esim. asia C-156/17, KA Deka, kohdat 42–46.

¹⁶² Ks. asia C-575/17, Sofina, kohta 29.

Ulkomaisen sijoitussäästötilin kautta sijoittavan henkilön verotuksellinen lopputulema on siten tosiasiallisesti sama kuin suoran syrjinnän tilanteissa.

4.2.2 Erottelukriteerien EU-oikeudellinen arviointi

Objektiivisesti katsottuna eri asemassa olevien tilanteiden toisistaan poikkeava verotus on siis sallittua, vaikka se asettaisikin ulkomaisen toimijan epäedullisempaan asemaan. Hieman yksinkertaistaen tätä voidaan havainnollistaa sillä, että Suomi saa verottaa ulkomailla asuvan henkilön suoraan omistettujen osakkeiden perusteella saatuja osinkoja oman lainsäädäntönsä ja mahdollisen verosopimuksen määrittämässä rajoissa siitä huolimatta, että samoja osakkeita voitaisiin omistaa myös osakesäästötilin kautta. Osakesäästötilin veroetujen olemassaolo ei siten suoraan tarkoita, että Suomen tulisi myöntää veroedut kaikille ulkomaisille henkilöille ja sijoitusinstrumenteille. On selvää, että saadakseen osakesäästötilin veroedut verotukseensa, henkilön sijoitusinstrumentin on täytettävä tietyt reunaehdot. Sellaisissa valtioissa asuville henkilöille, joissa sijoitussäästötilin kaltaisesta sijoitusinstrumentista ei ole voimassa olevaa sääntelyä, Suomen ei tarvitse antaa osakesäästötilin veroetuja ja sijoituksia voidaan kohdella kuten tavallisesti verotuksessa.

Tulkinnanvara kohdistuukin sen hienoisen rajan määrittämiseen, milloin ulkomainen sijoitussäästötili täyttää nämä reunaehdot ja on objektiivisesti rinnastettavissa suomalaiseseen osakesäästötiliin. Suomen kansallisen lainsäädännön näkökulmasta voidaan pohtia, kuinka paljon painoarvoa voidaan antaa yhtäältä lainvalmisteluaineistossa mainituille rinnastettavuuden edellytyksille ja toisaalta taas osakesäästötilin sääntelyllä tavoitellulle päämäärälle. Sijoitus- ja eläkerahastoja koskevassa oikeuskäytännössä EUT on tyypillisesti tutkinut ensin kansallisen verolainsäädännön erotteluperusteita, eli erilaisen verokohtelun perustelevia kriteerejä, ja sen jälkeen lain tarkoitusta ja päämääriä. Sitten EUT on pyrkinyt tarkastelemaan, voisivatko verolain erotteluperusteet olla hyväksyttävissä lain tavoitteilla.¹⁶³ Rinnastettavuutta tulkitaan EUT:n oikeuskäytännön perusteella erityisesti lainsäädännön tavoitetilaan nähden. Jos siis kansallisella lainsäädännöllä tavoitellut päämäärät voidaan

¹⁶³ Rahastojen objektiivista rinnastettavuutta koskeva EUT:n ratkaisun kulku käy hyvin ilmi esimerkiksi asiassa C-338/11, Santander, kohdat 27–42.

saavuttaa myös siten, että toimitaan ulkomaisen toimijan kautta, tilanteet ovat mitä todennäköisimmin rinnastettavissa toisiinsa.¹⁶⁴

Suomessa ulkomaisen sijoitussäästötilin erilaisen verokohtelun perustelevat erotteluperusteet ovat seuraavat: tilillä sallitut sijoituskohteet, tililtä saadun tuoton verotuksen periaatteet, tilille sijoitettavien varojen enimmäismäärä ja tilillä olevien osakkeiden perusteella saatujen osinkojen verotus. Lisäksi sijoitustilin on oltava rekisteröity EU- tai ETA-valtioon tullakseen rinnastetuksi osakesäästötiliin.¹⁶⁵ Tilin on siis juridiselta muodoltaan sekä toiminnallisilta ominaisuuksiltaan vastattava suomalaista osakesäästötiliä. Hallituksen esityksen sanamuodoista voidaan päätellä, että kaikkien kriteerien on täytyttävä samaan aikaan, jotta sijoitussäästötili olisi rinnastettavissa osakesäästötiliin ja saisi sen veroedut. Yhden tai kahden kriteerin täyttyminen ei siten Suomen sisäisen lainsäädännön perusteella yksin riitä.

Osakesäästötilin sääntelyllä tavoiteltu merkittävin yksittäinen päämäärä on kannustaa kotitalouksien osakesäästämistä. Tätä päämäärää toteutetaan tuomalla suora osakesijoittaminen välillisten sijoitusmuotojen kanssa verotuksellisesti neutraaliin asemaan. Tämä tarkoittaa erityisesti sitä, että välillisille sijoitusmuodoille ominainen lykkääntymisetu mahdollistetaan myös osakesäästötilille. Eri sijoitusmuodoista erityisesti sijoitusrahastosijoittamista on pidetty lainvalmisteluaineistossa vertailukohtana verotuksellisen neutraalisuuden arvioinnille.¹⁶⁶ Jotkin erilaisen verokohtelun perustelevista erotteluperusteista ovat hyväksyttävissä osakesäästötilin sääntelyn päämäärillä, kun taas joidenkin erotteluperusteiden hyväksyttävyyys on hieman epävarmempaa. Osa erotteluperusteista on selvästi sääntelyn tavoitteiden valossa irrelevantteja ja siten EU-oikeuden näkökulmasta ongelmallisia. Seuraavaksi tutkitaan yksi erotteluperuste kerrallaan, mitä sen sisältö käytännössä tarkoittaa ja voisiko se olla hyväksyttävissä osakesäästötilin sääntelyn tavoitteilla ja päämäärillä.

¹⁶⁴ Ks. asia C-342/20, A SCPI, kohdat 73–74, jossa EUT totesi, että kansallisen lainsäädännön tavoitteet, sijoitustulojen kaksinkertaisen verotuksen välttämisen ja rahastosijoitusten ja suorien sijoitusten yhtäläinen verotuksellinen kohtelu, olivat saavutettavissa myös ulkomaisen yhtiömuotoisen yhteissijoitusyrityksen kautta. Sijoitusrahastoja koskevat veroedut oli annettava myös ulkomaiselle yhtiömuotoiselle toimijalle.

¹⁶⁵ HE 275/2018, s. 37.

¹⁶⁶ HE 275/2018, s. 25–26.

Sallitut sijoituskohteet. Osakesäästötilin kautta säästövaroja voidaan sijoittaa vain pörssissä noteerattujen tai sinne listautuvien yhtiöiden osakkeisiin. Sama vaatimus on myös ulkomaisilla sijoitussäästötileillä: jos ulkomaisen sijoitussäästötilin kautta voidaan sijoittaa sijoitusrahasto-osuuksiin, noteeraamattomien yhtiöiden osakkeisiin tai muihin omaisuusluokkiin, sijoitussäästötiliä ei hallituksen esityksen mukaan rinnastettaisi suomalaiseen osakesäästötiliin. Tämä vaatimus rajaa käytännössä merkittävän osan muista sijoitussäästötileistä rinnastettavuuden ulkopuolelle, sillä esimerkiksi Iso-Britannian ISA-tilien, Ruotsin ISK-tilin ja Norjan ASK-tilin kautta voidaan omistaa osakkeiden lisäksi muitakin omaisuuseriä, esimerkiksi sijoitusrahasto-osuuksia¹⁶⁷.

Sallittujen sijoituskohteiden erotteluperuste on osin hyväksyttävissä osakesäästötilin sääntelyllä tavoitelluilla päämäärillä. Voidaan perustellusti katsoa, että kotitalouksien osakesäästämistä ei ainakaan merkittävässä määrin vaikeuta se, että osakesäästötilin kautta ei voida sijoittaa varoja sijoitusrahastoihin tai muihin omaisuusluokkiin. Tulkinta voisi olla toinen, jos osakesäästötilin sääntelyllä tavoiteltu päämäärä olisi kannustaa kotitalouksia kaikenlaiseen säästämiseen ja sijoittamiseen, ei nimenomaan osakesijoittamiseen. Lainsäätäjän tavoitteena on ollut tuoda osakesijoittaminen sijoitusrahastosijoittamisen kanssa verotuksellisesti yhtä neutraaliin asemaan. Jo lainvalmisteluaineistossa mainitaan, että sijoitusrahastoihin sijoittamisen mahdollistaminen osakesäästötilin kautta toisi jo valmiiksi verotuetulle sijoitusmuodolle lisää veroetuja, mikä häittäisi verotuksellista neutraalisuutta. Siksi sallittujen sijoituskohteiden rajoittaminen vain pörssiyhtiöiden osakkeisiin on nähty perustelluksi veroetuja rajaavaksi toimeksi.¹⁶⁸ Sillä, että sallituista sijoituskohteista säädellään yksityisoikeudellisesti, ei vero-oikeudellisesti, ei liene merkitystä pääomien vapaan liikkuvuuden näkökulmasta, vaikka EUT:n oikeuskäytännössä puhutaankin nimenomaisesti verolainsäädännön erotteluperusteista¹⁶⁹.

EUT:n oikeuskäytännöstä käy ilmi, että pääomien vapaa liikkuvuus ei luo jäsenvaltiolle velvollisuutta ottaa toisen jäsenvaltion verotusta huomioon omia verosääntöjä laatiessaan¹⁷⁰. Siten sijoituskohteiden vaatimusta ei voida suoraan pitää pääomien vapaan

¹⁶⁷ Harju 2019, s. 361–367.

¹⁶⁸ HE 275/2018, s. 26.

¹⁶⁹ Pankakoski – Saarinen 2019, s. 9.

¹⁷⁰ Asia C-156/17, KA Deka, kohta 72.

liikkuvuuden näkökulmasta ongelmallisena. Vaatimus voi kuitenkin olla omiaan asettamaan rajat ylittävät tilanteet tosiasiallisesti kotimaisia tilanteita epäedullisempaan asemaan. EUT:n oikeuskäytännön mukaan tämänkaltaiseen syrjintään voi johtaa sellainen kansallinen lainsäädäntö, jota sovelletaan erotuksetta maassa asuviin ja ulkomaisiin toimijoihin ja jossa veroedun edellytykset tai velvoitteet ovat luonteensa vuoksi kotimaisille markkinoille ominaisia niin ettei ulkomainen toimija, jolla on vastaavanlaisia ominaispiirteitä, yleensä niitä täytä¹⁷¹. Ulkomaisen sijoitussäästötilin rinnastettavuuden estäväksi tekijäksi voi muodostua se, että sen rekisteröintivaltion lainsäädännön mukaan sallittuja sijoituskohteita on pörssiosakkeiden lisäksi muutkin sijoituskohteet. Tämä voi asettaa ulkomaiset toimijat epäedulliseen asemaan.

Sijoituskohteiden yhtäläisyyden vaatimus on EU-oikeudellisesti ongelmallinen ainakin silloin, kun sijoitussäästötilin kautta omistetaan tosiasiallisesti vain osakkeita huolimatta mahdollisuudesta sijoittaa muihinkin sijoituskohteisiin. Tällöin kyseessä olisi selkeästi sellainen edellytys, joka on luonteensa vuoksi vain kotimaiselle osakesäästötilille ominainen eikä ulkomainen sijoitussäästötili voi rekisteröintivaltion lainsäädäntönsä vuoksi sitä täyttää, vaikka olisi muuten ominaispiirteiltään osakesäästötiliä vastaava. Myöskään sen, että tilin kautta olisi tehty sijoituksia myös muihin sijoituskohteisiin, ei pitäisi vaikuttaa pörssiosakkeiden verokohteluun. Tällöin osakesäästötilin veroedut annetaan vain pörssiosakkeille. Muille omaisuusluokille niitä ei tarvitse myöntää.¹⁷² On huomattava, että kotitalouksien osakesäästämisen kannustaminen on yleisesti muidenkin valtioiden sijoitussäästötilien yksi pääasiallisista tavoitteista¹⁷³, eikä tavoitteen toteutumiseen vaikuta se, voidaanko tilin kautta sijoittaa myös muihin omaisuusluokkiin. Ulkomainen sijoitussäästötili ei siten ole tämä tavoite huomioon ottaen erilaisessa tilanteessa osakesäästötiliin nähden ja tavoite on saavutettavissa myös ulkomaisen sijoitussäästötilin kautta sijoitettaessa.

Tililtä saadun tuoton verotusperiaatteet. Osakesäästötilin tuottoa verotetaan kapitalisaatiosopimuksista ja säästö- ja sijoitusvakuutuksista tutulla suhteellisen tuoton periaatteella. Tämä tarkoittaa yksinkertaistaen sitä, että veronalaiseksi tuotoksi katsotaan

¹⁷¹ Ks. asia C-342/20, A SCPI, kohdat 54–55 oikeuskäytäntöviittauksineen.

¹⁷² Näin myös Viitala 2021, s. 26.

¹⁷³ Harju 2019, s. 360.

se suhteellinen osa nostetuista varoista, joka vastaa tuoton osuutta nostohetken tilin säästövarojen käyvästä arvosta. Myös realisoitumattomat arvonnousut voivat siten kuulua veronalaisen tuoton osuuteen.¹⁷⁴ Myös ulkomaisen sijoitussäästötilin tuottoa on verotettava sen rekisteröintivaltiossa samojen periaatteiden mukaisesti, jotta se voisi tulla rinnastettavaksi osakesäästötiliin. Jos tuottoa verotetaan jollakin muulla tavalla, tili ei olisi osakesäästötiliin rinnastettava. Tuoton verotusperiaatteiden kriteeri rajaa sekin joitakin ulkomaisia sijoitussäästötilejä rinnastamisen ulkopuolelle. Esimerkiksi Ruotsin ISK-tilin tuottoa verotetaan vuosittain laskettavan laskennallisen tuoton mukaan¹⁷⁵.

Tuoton verotusperiaatteiden kriteeri on hyväksyttävissä lainsäädännön tavoitteilla. Kotitalouksien osakesäästämistä kannustetaan tuomalla suora osakesijoittaminen välillisten sijoituskeinojen kanssa verotuksellisesti neutraaliin asemaan, mikä toteutuu antamalla lykkääntymisetu myös osakesijoittamiseen. Mikäli ulkomaisen sijoitussäästötilin tuottoa verotettaisiin tilin rekisteröintimaassa esimerkiksi luovutusvoittoverotuksen säännöksiin tai vuosittaisen laskennallisen tuoton mallin mukaan, tuo lykkääntymisetu menetettäisiin. On kuitenkin huomattava, että osakesäästötilin sääntelyn tavoitteet voitaisiin periaatteessa täyttää myös sellaisen tilin kautta, jonka tuottoa verotetaan eri tavalla kuin osakesäästötilin tuottoa, löytyyhän esimerkiksi osakesäästötilin sääntelyn tavoitteet myös ISK-tilin sääntelyn tavoitteiden joukosta¹⁷⁶. Tilien erilainen verokohtelu on tällöin kuitenkin perusteltavissa verojärjestelmien välisillä eroilla, sillä Suomen verojärjestelmä ei tunne laskennallisen tuoton verotustapaa, ja useiden toisistaan perustavanlaatuisesti poikkeavien veroetujen soveltaminen samoihin sijoituskohteisiin olisi epäkäytännöllistä ja voisi johtaa hankaluuksiin tulojen kohdentamisen ja verojen hyvittämisen kanssa. EUT:n vakiintuneen oikeuskäytännön perusteella jäsenvaltioilla ei ole velvollisuutta ottaa toisen jäsenvaltion verotusta huomioon omia verosääntöjä laatiessaan¹⁷⁷. Suomen ei siten tarvitse antaa automaattisesti ulkomaisille sijoitussäästötileille samoja veroetuja kuin niillä on rekisteröintivaltiossaan.

¹⁷⁴ Tuoton verotuksesta esimerkin kera, ks. HE 275/2018, s. 35–36.

¹⁷⁵ Harju 2019, s. 364–365.

¹⁷⁶ ISK-tilin tavoitteet, ks. Harju 2019, s. 362–363.

¹⁷⁷ Asia C-156/17, KA Dekaa, kohta 72.

On selvää, että ulkomaista sijoitussäästötiliä, jonka tuottoa verotetaan kokonaan eri perustein kuin osakesäästötiliä, ei rinnasteta suomalaiseen osakesäästötiliin, eikä tämä ole EU-oikeudellisesti ongelmallista. Epäselvää kuitenkin on, kuinka tarkasti ulkomaisen sijoitussäästötilin olisi vastattava osakesäästötilin tuoton verotusperiaatteita. Voidaan katsoa, että suhteellisuusperiaate rajoittaa tuoton verotusperiaatteen kriteerin käyttöä objektiivisen eron löytämisessä. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että jos tilin tuottoa verotetaan pääpiirteittäin osakesäästötilin tavoin, pienet erot verotusperiaatteissa esimerkiksi tappioihin, hankintamenoihin tai kuluihin liittyen eivät aiheuta sellaista objektiivista eroa, joka hyväksyttäisi erilaisen verokohtelun. Riittävän suuren objektiivisen eron tuovan piirteen tulkinta on tapauskohtaista, eikä sitä voida määritellä ennalta.

Sijoitettavien varojen enimmäismäärä. Osakesäästötilille sijoitettavien rahavarojen määrä on rajattu Suomessa 50 000 euroon saakka. Enimmäismäärän noudattamisesta on vastuussa palveluntarjoaja osakesäästötilistä annetun lain 5 §:n 1 momentin mukaisesti. Hallituksen esityksen mukaan myös ulkomaisella sijoitussäästötilillä on oltava vastaava sijoitettavien varojen enimmäismäärä, jotta se voisi tulla rinnastettavaksi osakesäästötiliin. Jos ulkomaiselle sijoitussäästötilille sijoitettavien varojen enimmäismäärä on yli 50 000 euroa tai sitä ei ole lainkaan, tili ei olisi osakesäästötiliin rinnastettava. Sijoitettavien varojen enimmäismäärän kriteeri rajaa useita sijoitussäästötilejä rinnastettavuuden ulkopuolelle. Esimerkiksi pohjoismaisista tileistä vain Tanskan sijoitussäästötilillä on Suomen osakesäästötiliä pienempi sijoitettavien varojen enimmäismäärä¹⁷⁸.

Sijoitettavien varojen enimmäismäärä ei ole osakesäästötilin sääntelyn tavoitteilla hyväksyttävissä oleva erotteluperuste. Varojen enimmäismäärän asettamisella on tavoiteltu ainoastaan fiskaalista turvaa, mikä on myönnetty suoraan hallituksen esityksessä¹⁷⁹. Kotitalouksien osakesijoittamiseen enimmäismäärän asettaminen ei sen sijaan kannusta, vaan päinvastoin pikemminkin aiheuttaa siihen esteitä. Voidaan katsoa, että osakesäästötilin sääntelyn tavoitteisiin voitaisiin hyvinkin päästä sijoittamalla

¹⁷⁸ Harju 2019, s. 362–370.

¹⁷⁹ HE 275/2018, s. 26.

sellaisen ulkomaisen tilin kautta, jolle ei ole asetettu vastaavaa sijoitettavien varojen enimmäismäärää kuin osakesäästötilille.

Enimmäismäärän vaatimus voi myös sijoituskohteiden kriteerin tavoin olla omiaan asettamaan rajat ylittävät tilanteet kotimaisia tilanteita epäedullisempaan asemaan. Asiassa C-156/17, KA Deka, EUT painotti, että veroetujen kriteerien tiukka noudattaminen ei saa johtaa siihen, että veroedut varataan vain kotimaisille toimijoille, jotka yleensä täyttävät veroetujen edellytykset. EUT:n mukaan riittävää on, että ulkomainen toimija on olennaisilta osin rinnastettavissa kotimaisen toimijan tilanteeseen.¹⁸⁰ Ulkomaisen sijoitussäästötilin rinnastettavuuden estäväksi tekijäksi voi muodostua se, että sen rekisteröintivaltion lainsäädännön mukaan tilille sijoitettavilla varoilla ei ole ylärajaa tai se on Suomen ylärajaa korkeampi. Tämä voi asettaa ulkomaiset toimijat epäedulliseen asemaan.

Enimmäismäärän vaatimus on EU-oikeudellisesti ongelmallinen ainakin silloin, kun sijoitettujen varojen arvo ei tosiasiallisesti ylitä 50 000 euroa. Tällöin kyseessä olisi selkeästi sellainen edellytys, joka on luonteensa vuoksi vain kotimaiselle osakesäästötilille ominainen eikä ulkomainen sijoitussäästötili voi rekisteröintivaltion lainsäädäntönsä vuoksi sitä täyttää, vaikka olisi muuten ominaispiirteiltään osakesäästötiliä vastaava. Myöskään sen, että tilille olisi sijoitettu yli 50 000 euroa varoja, ei pitäisi mielestäni vaikuttaa rinnastettavuuteen. On nimittäin huomattava, että sijoitettavien varojen enimmäismäärällä ei ole tekemistä osakesäästötilin sääntelyllä tavoitellun päämäärän, kotitalouksien osakesäästämisen kannustamisen kanssa, vaan enimmäismäärä on säädetty ainoastaan rajoittamaan valtion verotulojen menetyksiä. Kotitalouksien osakesäästämisen kannustaminen on saavutettavissa myös ulkomaisen sijoitussäästötilin kautta sijoitettaessa. Voidaan perustellusti katsoa, että sijoitettavien varojen enimmäismäärän kriteeri on EU-oikeudellisesti ongelmallinen ja sillä ei pitäisi olla merkitystä rinnastettavuutta arvioitaessa.¹⁸¹

¹⁸⁰ Asia C-156/17, KA Deka, kohdat 73–74. Tuomion tulkinnasta tarkemmin, ks. Viitala 2020, s. 294–303.

¹⁸¹ Myös Viitala tulkitsee sijoitettavien varojen enimmäismäärän kriteerin olevan EU-oikeudellisesti ongelmallinen, ainakin tilanteissa, joissa varojen tosiasiallinen määrä jää alle 50 000 euron, ks. Viitala 2021, s. 26.

Osinkojen lukeminen osaksi tilin tuottoa ja niiden verottaminen nostohetkellä. Osakesäästötilille maksettuja osinkoja ei Suomessa veroteta niiden maksuhetkellä, vaan ne luetaan osaksi tilin tuottoa ja verotetaan myöhemmin varojen nostohetkellä suhteellisen tuoton periaatteen mukaan. Sama vaatimus on hallituksen esityksen mukaan myös ulkomaisilla sijoitussäästötileillä. Jos osinkoja ei lueta mukaan tilin tuottoon, vaan ne verotetaan kuten suoraan omistettujen osakkeiden osingot, tili ei olisi osakesäästötiliin rinnastettava. Yksin osinkojen tuotoksi lukemisen kriteeri ei rajaa merkittävästi ulkomaisia tilejä rinnastettavuuden ulkopuolelle, sillä niissä valtioissa, joissa sijoitussäästötili on käytössä, osinkojen lukeminen osaksi tilin tuottoa näyttää olevan yleisempää kuin niiden erillinen verottaminen¹⁸². Vaatimus osinkojen verottamisesta nostohetkellä taas on melko yhtenevä jo edellä käsitellyn tilin tuoton verotusperiaatteiden kriteerin kanssa.

Osinkojen lukeminen osaksi tilin tuottoa lienee ainakin joiltain osin osakesäästötilin tavoitteilla hyväksyttävissä oleva kriteeri. Osakesäästötilin tavoitteena on ollut tuoda suora osakesijoittaminen sijoitusrahastojen kanssa verotuksellisesti neutraaliin asemaan. Hallituksen esityksen mukaan tähän on pyritty erityisesti sillä, että vastoin valtiovarainministeriön työryhmän ehdotusta osingot luetaan tilin tuottoon mukaan eikä niitä veroteta erikseen.¹⁸³ Mikäli osingot verotettaisiin erikseen, se jättäisi suoran osakesijoittamisen epäneutraaliin asemaan sijoitusrahastosijoittamiseen nähden ja sillä voisi olla negatiivinen vaikutus kotitalouksien osakesijoittamiseen. Tämänkin erotteluperusteen kohdalla tulisi kuitenkin muistaa huomioida suhteellisuusperiaate sekä se, ettei edellytys saa muuttua tosiasiallisesti ulkomaisia sijoitussäästötilejä syrjiväksi.

Rekisteröintivaltio EU- tai ETA-valtio. Tullakseen rinnastetuksi osakesäästötiliin, ulkomaisen sijoitussäästötilin on oltava rekisteröity EU-valtion tai ETA-valtion lainsäädännön mukaan. Näiden alueiden ulkopuolisia sijoitussäästötilejä ei siten rinnastettaisi lainkaan osakesäästötiliin, vaikka ne ominaisuuksiltaan ja toiminnallisuuksiltaan muistuttaisivat täysin osakesäästötiliä. Kriteeri on EU-oikeudellisesti ongelmallinen, eikä sitä voida hyväksyttää osakesäästötilillä tavoitelluilla

¹⁸² Näin ainakin Iso-Britannian ISA-tilissä, Norjan ASK-tilissä, Ruotsin ISK-tilissä, Tanskan ASK-tilissä sekä Viron *investeerimiskonto* -tilissä. Tarkempi vertailu kaikkien sijoitussäästötilien välillä joudutaan jättämään tämän tutkielman ulkopuolelle tutkielman pituuden rajoittamiseksi.

¹⁸³ HE 275/2018, s. 25.

päämäärillä. Pääomien vapaa liikkuvuus on turvattu myös kolmansiiin valtioihin nähden. Sijoitussäästötilin sisältäessä lähinnä portfoliosijoituksia, eikä SEUT 64.1 artiklassa mainittuja sijoituskohteita, myöskään kyseisen artiklan sisältämä poikkeusäännös ei tee poikkeusta tähän pääsääntöön.

Osakesäästötilillä tavoiteltu päämäärä voidaan saavuttaa myös EU- tai ETA-alueen ulkopuoliseen valtioon rekisteröidyllä sijoitussäästötilillä. Myös sijoittajaa, joka asuu EU- tai ETA-alueen ulkopuolella ja sijoittaa olennaisilta osin osakesäästötilin kaltaisen sijoitusinstrumentin kautta, tulisi kohdella verotuksessa yhtäläisesti kuin osakesäästötilin kautta sijoittavaa henkilöä. Rekisteröintivaltion kriteeri rajaa automaattisesti EU- ja ETA-alueiden ulkopuolisten valtioiden sijoitussäästötilit rinnastettavuuden ulkopuolelle, mitä ei voida pitää EU-oikeudellisesti hyväksyttävänä.

Muut mahdolliset erotteluperusteet. Hallituksen esityksen erotteluperusteiden listaus ei välttämättä ole tyhjentävä, vaan enemmänkin esimerkinomainen. Kaikkien mainittujen erotteluperusteiden täytyminen ei siis mahdollisesti vielääkään riitä siihen, että sijoitussäästötili rinnastettaisiin osakesäästötiliin. Tällainen tulkinta voidaan tehdä, jos hallituksen esitystä tulkitaan sanamuodon mukaisesti¹⁸⁴. Muita erotteluperusteita voisivat olla esimerkiksi kontrolliomistusten kieltäminen sijoituskohteissa tai useamman samanaikaisen sijoitussäästötilin kieltö. Näistä ainakin kontrolliomistusten kieltävällä erotteluperusteella voitaisiin ennustaa olevan heikko EU-oikeudellinen hyväksyttävyyys. Kontrolliomistusten kieltäminen ei olisi osakesäästötilin sääntelyn tavoitteilla hyväksyttävissä oleva erotteluperuste. Kotitalouksien osakesäästämisen kannustamiseen voitaisiin hyvin päästä myös sellaisen sijoitussäästötilin kautta sijoittamalla, joka mahdollistaa veroedut myös kontrolliomistuksille.

Myös usean samanaikaisen sijoitussäästötilin kiellon voisi tulkita olevan EU-oikeuden vastaista syrjintää, ainakin tilanteissa, joissa sijoittajalla ei tosiasiallisesti olisi avoinna kuin vain yksi sijoitussäästötili huolimatta mahdollisuudesta avata myös toinen. Myöskään sen, että tilejä olisi samanaikaisesti useita, ei pitäisi mielestäni vaikuttaa

¹⁸⁴ Hallituksen esityksen listaus erotteluperusteista alkaa sanoilla ”muun muassa”, mikä viittaisi listauksen esimerkinomaisuuteen. Myöhemmin listauksessa käytetään myös sanaa ”esimerkiksi”, joka niin ikään jättää mahdolliseksi sen, että erotteluperusteita voi olla enemmänkin. Tästä ei ole kuitenkaan täyttä varmuutta, eikä asiaa ole käsitelty oikeuskirjallisuudessa. Viitala käsittelee artikkelissaan vain lainvalmisteluaineistossa eksplisiittisesti mainittuja erotteluperusteita, ks. Viitala 2021, s. 24–28.

rinnastettavuuteen. Euromääräisen rajan erotteluperusteen tavoin myös tämä on ainoastaan fiskaalista turvaa tuova rajoitus, eikä niinkään osakesäästämiseen kannustavaa sääntelyä. Osakesäästötilin sääntelyn tavoitteisiin voitaisiin päästä myös silloin, jos sijoitussäästötilejä olisi useampi avoinna. Siksi tilien lukumäärän ei tulisi vaikuttaa sijoitussäästötilin rinnastettavuuteen osakesäästötilin kanssa. Veroedut olisi tällöin annettava vähintään yhdelle avoinna olevalle tilille. Kaiken kaikkiaan on hankalaa nähdä, että muutkaan kuin edellä käsitellyt mahdolliset erotteluperusteet toisivat olennaisen objektiivisen eron ulkomaisen sijoitussäästötilin ja suomalaisen osakesäästötilin välille. Erotteluperusteen tulisi olla hyväksyttävissä osakesäästötilin tavoitteilla, eli osakesäästämiseen kannustamisella, ja lisäksi sen tulisi olla suhteellisuusperiaatteen mukainen.

4.2.3 Oikeuttamisperusteet

EU:n perusvapauksia voidaan rajoittaa silloin, jos rajoitukselle on olemassa hyväksyttävä oikeuttamisperuste (*rule of reason*), joka on tehokas tavoiteltavaan päämäärään nähden eikä sillä ylitetä sitä, mikä on tarpeen tämän tavoitteen saavuttamiseksi¹⁸⁵. Oikeuttamisperusteen olemassaolo oikeuttaa myös objektiivisesti rinnastettavissa olevien tilanteiden erilaisen verottamisen. Jotta verotus olisi hyväksyttävää *rule of reason* -periaatteella, verotuksella on pyrittävä SEUT:n mukaiseen sallittuun tavoitteeseen, jota voidaan perustella yleistä etua koskevilla pakottavilla syillä. Oikeuttamisperusteiden EU-oikeudellinen menestys unionin tuomioistuimessa vaihtelee tapauskohtaisesti, eikä siten voida varsinaisesti tehdä suoraa tulkintaa siitä, olisiko ulkomaisten sijoitussäästötilien erilainen verokohtelu oikeutettavissa oikeuttamisperusteilla ja jos olisi niin millä. Tiettyjä suuntaviivoja voidaan kuitenkin hahmotella EUT:n tähänastisesta oikeuskäytännöstä.

Sijoitusrahastoja koskevassa oikeuskäytännössä oikeuttamisperusteet ovat menestyneet varsin heikosti, eikä niitä ole juurikaan hyväksytty¹⁸⁶. EUT on voinut hylätä jäsenvaltioiden vetoamukset jo sen vuoksi, että esitetty oikeuttamisperuste ei ole ollut perusteltavissa yleistä etua koskevalla pakottavalla syillä tai sen vuoksi, että sinällään

¹⁸⁵ Asia C-318/10, SIAT, kohta 34 oikeuskäytäntöviittauksineen.

¹⁸⁶ Pankakoski – Saarinen 2019, s. 9.

hyväksyttävissä oleva oikeuttamisperuste ei ole ollut suhteellisuusperiaatteen mukainen tai sillä on ylitetty se, mikä on tarpeen esitetyn tavoitteen saavuttamiseksi.

Koska osakesäästötiliä koskevaa oikeuskäytäntöä ei ole vielä julkaistu, ei voida tietää, mihin oikeuttamisperusteisiin vedoten Suomen valtio voisi erilaista verokohtelua perustella. Asiassa C-342/20, A SCPI unionin tuomioistuin tutki Suomen hallituksen oikeudenkäynnin yhteydessä esittämien seikkojen lisäksi myös lain esitöihin perustuvia mahdollisia oikeuttamisperusteita. Lainvalmisteluaineistosta poimittiin ne tavoitteet, joita tuloverolain 20 a §:n säätämällä oli tavoiteltu.¹⁸⁷ Tätä mukaillen vastaavasti osakesäästötilin lainvalmisteluaineistosta voidaan etsiä mahdollisia oikeuttamisperusteita ja arvioida niiden EU-oikeudellista hyväksyttävyyttä. Vastausta haetaan siis siihen, voisivatko lain taustalla olevat tavoitteet olla yleistä etua koskevia pakottavia syitä ja samalla suhteellisuusperiaatteen ja pienimmän haitan periaatteen mukaisia.

Osakesäästötilin muotoseikkojen säätämällä on tavoiteltu useita päämääriä, eikä jokaisen niistä arviointi erillisenä oikeuttamisperusteena ole tarkoituksenmukaista¹⁸⁸. Sen sijaan arviointi keskittyy siihen oikeuttamisperusteeseen, joka lainvalmisteluaineistosta on löydettävissä ja joka unionin oikeuskäytännössä on myös joskus oikeuttanut erilaisen verokohtelun: tarpeeseen säilyttää verojärjestelmän johdonmukaisuus.

Sen, että ulkomaiselta sijoitussäästötililtä vaaditaan Suomen osakesäästötilin verotusperiaatteiden kaltaista osinkojen verokohtelua ja tilin tuoton myöhempää verottamista, voidaan nähdä heijastelevan tarvetta säilyttää verojärjestelmän johdonmukaisuus. Sijoituskohteiden tuottoja ei siis kokonaan haluta vapauttaa verosta, vaan ainoastaan lykätä tulevaisuuden nostohetkeen. Veroetujen antamisen ja myöhemmän verorasitteen välillä voidaan nähdä olevan suora yhteys. Kun lisäksi veroetu ja verorasite koskevat samaa tuloa ja samaa verovelvollista, verojärjestelmän johdonmukaisuus voisi periaatteessa menestyä oikeuttamisperusteena ulkomaisten

¹⁸⁷ Asia C-342/20, A SCPI, kohta 80.

¹⁸⁸ Lain esitöissä joitakin säännöksiä on esimerkiksi perusteltu puhtaasti fiskaalisilla syillä. EUT:n aiemman oikeuskäytännön perusteella verotulojen väheneminen ei ole hyväksyttävä oikeuttamisperuste, ks. esim. asia C-319/02, Manninen, kohta 49. On myös vaikeaa nähdä, että sijoitusrahastojen ja osakesijoittamisen keskinäisen veroneutraaliuden tavoite, johon sijoituskohteiden erotteluperusteella on pyritty, menestyisi oikeuttamisperusteena.

sijoitussäästötilien erilaiselle verokohtelulle.¹⁸⁹ Esteeksi johdonmukaisuusperusteen hyväksyttävyydelle voi kuitenkin muodostua se, ettei Suomen osakesäästötilin verokohtelu itsessäänkään ole kovin johdonmukainen. Kuten edellä pääluvussa 3 käsiteltiin, osakesäästötilin verotus voi jäädä vajaaksi tai kaksinkertaiseksi, riippuen sovellettavasta verosopimuksesta. Verojärjestelmän johdonmukaisuutta ei muutenkaan tulisi tarkastella vain kansallisesta näkökulmasta: EUT:n oikeuskäytännöstä ilmenee, että johdonmukaisuuden riittänee turvaamaan se, että tulot tulisivat verotetuksi verosopimusten ansiosta jossain toisessa valtiossa¹⁹⁰.

Viitala on käsitellyt verojärjestelmän johdonmukaisuuden oikeuttamisperustetta osakesäästötilin kansainvälistä ulottuvuutta käsittelevässä artikkelissaan. Hän on tullut siihen lopputulokseen, että verojärjestelmän johdonmukaisuus olisi riittävästi turvattu niissä tilanteissa, joissa sijoituskohteiden tuotot tulisivat verotetuksi sijoitussäästötilin kotivaltiossa. Viitalan mukaan se, että tuottojen verotuksen tulisi olla kytketty juuri nostohetkeen, kuten hallituksen esityksen sanamuodosta voidaan päätellä, eikä muita verotustapoja hyväksyttäisi, olisi suhteellisuusperiaatteen vastainen tulkinta. Verojärjestelmän johdonmukaisuutta ei siten voitaisi käyttää ulkomaisten sijoitussäästötilien erilaisen verokohtelun oikeuttavana oikeuttamisperusteena.¹⁹¹

On hankalaa nähdä, että mikään muukaan oikeuttamisperuste ainakaan yksin hyväksyttäisi objektiivisesti samanlaisessa tilanteessa olevan ulkomaisen sijoitussäästötilin erilaisen verokohtelun. Esimerkiksi verovalvonnan tehokkuus tai veronkierron estäminen eivät mitä ilmeisimmin olisi osakesäästötilin verotukseen soveltuvia oikeuttamisperusteita, koska verovalvonta ja veronkanto olisivat perustellusti turvattuja myös sijoitussäästötilin kotivaltion verotuksella ja sääntelyn soveltamisala koskee kaikkia tunnusmerkit täyttäviä tilanteita, ei pelkästään keinotekoisia järjestelyjä¹⁹².

¹⁸⁹ Verojärjestelmän johdonmukaisuudesta oikeuttamisperusteena, ks. esim. asia C-168/01, Bosal Holding, kohdat 29–30. Ks. myös Helminen 2022b, luku 2.3.5.

¹⁹⁰ Asia C-80/94, Wielockx, kohdat 24–25.

¹⁹¹ Viitala 2021, s. 26–27.

¹⁹² Ks. vastaavasti Myllymäki 2021, s. 348–349 ja esim. asia C-196/04, Cadbury Schweppes, kohta 75.

4.3 Rajoitetusti verovelvollisen lähdeverotus

Ulkomaisten sijoitussäästötilien rinnastettavuuden lisäksi myös Suomeen rajoitetusti verovelvollisen osakesäästötilin haltijan verokohtelu Suomessa voi olla EU-oikeudellisesti ongelmallista. Suomeen yleisesti verovelvollista osakesäästötilin haltijaa verotetaan verotusmenettelylain mukaisesti ja rajoitetusti verovelvollista osakesäästötilin haltijaa taas lähdeverolain säännöksi¹⁹³. Tälle ei suoraan ole EU-oikeudellista estettä, sillä unionin tuomioistuin on oikeuskäytännössään todennut lähdeverotusmenettelyn olevan laillinen ja asianmukainen keino varmistaa jäsenvaltion ulkopuolelle sijoittautuneen henkilön tulojen verottaminen ja välttää tulojen kokonaan verottamatta jääminen¹⁹⁴. EU-oikeudellisesti ongelmalliseksi lähdeverotus muodostuu kuitenkin silloin, jos se on luonteeltaan syrjivää eli johtaa toisiinsa rinnastettavissa tilanteissa ankarampaan verotukseen¹⁹⁵.

Koska Suomi verottaa kansallisen lainsäädäntönsä perusteella sekä yleisesti verovelvollisen että rajoitetusti verovelvollisen osakesäästötilin tuottoja, tilanteiden voidaan katsoa olevan rinnasteisia toisiinsa. Molempia verotetaan samalla pääomatulojen verokannalla, joten EU-oikeudelliset ongelmat eivät koske verokantaa. Suomeen rajoitetusti verovelvollisen osakesäästötilin haltijan lähdeverotus saattaa kuitenkin johtaa tosiasiallisesti ankarampaan verotukseen kuin verotusmenettelylain mukainen verotus.

Räikeimmän EU-oikeudellisen ongelman muodostaa tulon hankkimisesta tai säilyttämisestä johtuneiden kulujen sekä korkojen vähennyskelvottomuus rajoitetusti verovelvollisen lähdeverotuksessa. Yleisesti verovelvolliselle välittömästi osakesäästötilin sijoituskohteiden hankintaan tai säilyttämiseen liittyvät kulut¹⁹⁶ ovat kokonaan vähennyskelpoisia siinä vaiheessa, kun lasketaan veronalaisen osakesäästötilin tuoton määrää, eikä niitä vähennetä erikseen tulonhankkimismenoina. Muita tulonhankkimismenoja, esimerkiksi asiantuntijapalkkoita, tai tulonhankkimisvelan korkokuluja ei sen sijaan oteta huomioon osakesäästötilin tuottoa laskettaessa, vaan niiden vähennyskelpoisuus määräytyy TVL 29 §:n ja 58 §:n perusteella. Rajoitetusti

¹⁹³ Tarkemmin osakesäästötilin tuoton lähdeverotuksesta, ks. tutkielman luku 2.2.1.

¹⁹⁴ Asia C-290/04, Scorpio, kohdat 35–39 ja asia C-234/01, Gerritse, kohta 55

¹⁹⁵ Asia C-10/14, C-14/14 ja C-17/14 Miljoen, kohta 48.

¹⁹⁶ Välittömästi osakesäästötiliin liittyvinä kuluina voidaan pitää palveluntarjoajan suoraan säästön määrästä perimiä palkkioita ja kuluja.

verovelvollisen verotuksessa välittömästi osakesäästötilin sijoituskohteiden hankintaan tai säilytykseen kohdistuvien kulujen vähennyskelpoisuus ei ole selvää. Laki tai lainvalmisteluaineisto eivät sisällä säännöksiä siitä, otetaanko kulut huomioon vastaavalla tavalla myös rajoitetusti verovelvollisen osakesäästötilin haltijan verotuksessa. Verohallinto on ohjeessaan asettanut kulujen vähennyskeltvottomuuden kannalle ja perustelee sitä lähdeverotuksen bruttoverotusluonteella¹⁹⁷. Rajoitetusti verovelvollisen muut tulonhankkimiskulut tai osakesäästötilin sijoituskohteita varten otetun tulonhankkimisvelan korkokulut eivät ole vähennyskelpoisia Suomessa miltään osin.

Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan sellainen verolainsäädäntö, joka aiheuttaa rajoitetusti verovelvollisen tuloon välittömästi kohdistuvien kulujen, jotka olisivat yleisesti verovelvollisella vähennyskelpoisia, vähennyskeltvottomuuden, on EU-oikeuden vastaista¹⁹⁸. Tämän perusteella osakesäästötiliin välittömästi kohdistuvien kulujen vähennyskeltvottomuus, jonka kannalle Verohallinto on päätenyt, on EU-oikeuden vastainen tulkinta.¹⁹⁹

Myös kotimainen oikeuskäytäntö puoltaisi kyseisten kulujen vähennyskelpoisuutta. Ratkaisussa KHO 15.8.2006 T 1925 katsottiin, että myös rajoitetusti verovelvollisella oli oikeus vähentää työsuhdeoptioedun määrää laskettaessa optio-oikeuksien myynnistä aiheutuneet menot, vaikka tuloa verotettiin lähdeverotuksen säännöksiin. KHO katsoi, että menojen vähentäminen liittyi edun määrän laskentaan, eikä lähdeverolain säännöksiin perusteella voitu katsoa, että edun määrä olisi tullut laskea toisella tavalla rajoitetusti verovelvollisen verotuksessa kuin yleisesti verovelvollisen verotuksessa. *Nykänen* on tulkinnut ratkaisun ilmentävän sitä, että lähdeverotuksessa tulon veronalainen määrä määritellään tuloverolain säännösten mukaan, mikäli lähdeverolaissa ei ole toisin säädetty²⁰⁰.

Tämän perusteella myös osakesäästötiliin välittömästi kohdistuvien kulujen tulisi olla vähennyskelpoisia riippumatta siitä, onko tilin haltija Suomeen yleisesti verovelvollinen

¹⁹⁷ VH 2022, kohta 13.3.1.

¹⁹⁸ Asia C-234/01, *Gerritse*, kohta 55.

¹⁹⁹ *Myllymäki* on tehnyt vastaavanlaisen tulkinnan rajoitetusti verovelvollisen sijoitusvakuutukseen välittömästi kohdistuvien kulujen vähennyskeltvottomuudesta, ks. *Myllymäki* 2021, s. 349–350.

²⁰⁰ *Nykänen* 2015, s. 207–208.

vai rajoitetusti verovelvollinen ja verotetaanko häntä verotusmenettelylain vai lähdeverolain säännöksiin. Lähdeverolaki ei sisällä erityissääntelyä osakesäästötilin tuoton laajuuskysymyksestä. Siten on selvää, että rajoitetusti verovelvollisen osakesäästötilin tuoton veronalainen määrä lasketaan noudattaen samoja TVL 53 b §:n säännöksiä, joita käytetään myös yleisesti verovelvollisen osakesäästötilin tuoton määrää laskettaessa. Kulujen vähennyskelpoisuuden rajoittaminen aiheuttaisi eroavaisuuden osakesäästötilin tuoton laskentatapaan, vaikka sovellettavat lainkohdat ovat samat.²⁰¹

Myös korkokuluille on syytä tehdä erottelu välittömästi tuloon kohdistuvien korkokulujen ja muiden korkokulujen välille. Vaikka yleisesti verovelvollisen verotuksessa tällä jaottelulla ei ole merkitystä, rajoitetusti verovelvollisen verotuksessa korkokulun luonteella voi olla ratkaiseva merkitys. Unionin tuomioistuimien ei suoraan ole käsitellyt välittömästi tuloon kohdistuvien korkokulujen vähennyskelpoisuutta tuomioissaan, mutta oikeuskirjallisuudessa myös korkokuluja on pidetty samaan tapaan vähennyskelpoisina kuin välittömästi tulon hankkimiseen kohdistuvia tulonhankkimiskulujakin²⁰². Siten myös välittömästi tuloon kohdistuvien korkokulujen vähennyskelvottomuutta voidaan pitää EU-oikeuden vastaisena.

Muut tulonhankkimiskulut kuin välittömästi osakesäästötiliin kohdistuvat kulut sekä muut korkokulut kuin välittömästi tuloon kohdistuvat korkokulut ovat yleisesti verovelvollisen verotuksessa vähennyskelpoisia tuloverolain yleissäännösten perusteella. Rajoitetusti verovelvollinen osakesäästötilin haltija ei sen sijaan voi vähentää tällaisia kuluja verotuksessaan, sillä lähdevero peritään suoraan bruttotulosta tulon lähteellä eikä verovelvollinen anna erillistä veroilmoitusta. Näitä kuluja myöskään EU-oikeus ei vaatine vähennettäväksi, ainakaan mikäli tulonsaaja ei saa valtaosaa tuloistaan Suomesta.

²⁰¹ Verovelvollisen näkökulmasta kulujen vähennyskelpoisuus lisää myös verotuksen ennustettavuutta ja oikeusvarmuutta. Mikäli menot nimittäin katsottaisiin vähennyskelvottomiksi, olisi olemassa riski, että vähennyskelvottomien menojen joukkoon sisältyisi myös sellaisia menoja, jotka ovat syntyneet sijoittajan ollessa vielä Suomeen yleisesti verovelvollinen. Menon vähennysajankohdaksi katsotaan TVL 113 §:n mukaisesti pääsääntöisesti sen maksuhetki. Osakesäästötilin kohdalla asetelma on luonnollisesti hieman erilainen, kun palveluntarjoajan perimät kulut tulevat huomioiduksi sijoittajan verotuksessa vasta tuoton määrää laskettaessa sen nostohetkellä. Sijoittajan tulisi joka tapauksessa voida luottaa siihen, että hänen Suomessa asumisensa aikana tekemät tulon hankkimisesta ja säilyttämisestä johtuneet menot ovat vähennyskelpoisia vastaisuudessa Suomessa verotettavista tuloista.

²⁰² Ks. esim. Myllymäki 2021, s. 350.

Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenevän periaatteen mukaan EU-oikeuden vastaisesta sääntelystä johtuva verotuksellinen syrjintä voi yksittäistapauksissa neutralisoitua sillä, että asuinvaltiossa myönnetään verosopimukseen perustuva täysimääräinen lähdevaltion lähdeveron hyvitys²⁰³. Tämä poikkeus ei kuitenkaan sovellu osakesäästötilin verotuksessa, sillä lähdevaltion pidättämiä lähdeveroja ei nykyisellään pystytä hyvittämään Suomessa täysimääräisesti. TVL 53 b §:n 2 momentin mukaisesti lähdevaltion osingoista pidättämät lähdeverot otetaan Suomessa huomioon ainoastaan osittain vähennysmenetelmän kaltaisella tavalla, ei millään muulla tavalla. Lisäksi luvussa 3 käsiteltyjen kvalifikaatio- ja ajoituserojen vuoksi lähdeverojen hyvittäminen on muutenkin hankalaa osakesäästötilin verotuksessa. Osa lähdevaltion pidättämistä veroista jää siten väistämättä hyvittämättä. Siksi tämä poikkeussäännös ei poista kulujen vähennyskelvottomuudesta aiheutuvaa syrjintää missään olosuhteissa.

Myös osakesäästötilin tappioiden vähennyskelpoisuus lähdeverotuksessa voi muodostua EU-oikeudellisesti ongelmalliseksi. TVL 53 b §:n 3 momentin mukaisesti yleisesti verovelvollisella osakesäästötilin tappio on vähennyskelpoinen kaikista veronalaisista pääomatuloista tilin lopetusvuonna ja siltä osin kuin tappiota ei verovuonna ole vähennetty veronalaisista pääomatuloista, se otetaan huomioon vahvistettaessa TVL 60 §:ssä tarkoitettua pääomatulolajin tappiota. Rajoitetusti verovelvollisella osakesäästötilin tappio ei taas ole Suomen lainsäädännön perusteella yhtä laajasti pääomatuloista vähennyskelpoinen kuin yleisesti verovelvollisella. Tämä voi muodostua kielletyksi pääomien vapaan liikkuvuuden rajoitukseksi.²⁰⁴

Verohallinto on ohjeessaan katsonut, että rajoitetusti verovelvollinen voi vähentää osakesäästötilin tappion sellaisesta tulosta, jota verotetaan Suomessa VML:n mukaisessa järjestyksessä. Sen sijaan lähdeveron alaisista tuloista tappiota ei voida vähentää.²⁰⁵ Vaikka tappion vähentäminen VML:n mukaan verotettavista tuloista lieventääkin sääntelyn ristiriitaa EU-oikeuden kanssa, se ei poista sitä kokonaan, sillä edelleen rajoitetusti verovelvollisen verotus muodostuu tosiasiallisesti yleisesti verovelvollisen verotusta ankarammaksi tappioiden osittaisen vähennyskelvottomuuden takia.

²⁰³ Esim. asia C-379/05, Amurta, erityisesti kohta 84.

²⁰⁴ *Myllymäki* on tehnyt vastaavanlaisen tulkinnan rajoitetusti verovelvollisen sijoitusvakuutuksen tappioista, ks. *Myllymäki* 2021, s. 350–351.

²⁰⁵ VH 2022, kohta 13.3.1.

Verohallinnon ohjeesta ei suoraan käy ilmi, voidaanko tilin lopetusvuonna vähentämättä jäänyttä osakesäästötilin tappiota rajoitetusti verovelvollisen kohdalla ottaa huomioon myös tulevina vuosina²⁰⁶. On selvää, että EU-oikeus velvoittaa tappioiden huomioon ottamisen myös tulevina vuosina²⁰⁷.

Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella voidaan myös nähdä eräitä ongelmia siinä, että rajoitetusti verovelvollinen voi joutua tosiasiallisesti negatiivisen tulon verotuksen kohteeksi. Yleisesti verovelvollinen kun voi vähentää esimerkiksi tappiot ja kaikki tulon hankkimisesta tai säilyttämisestä koituneet kulut verotuksessaan, jolloin osakesäästötilin tuotto ei tule verotetuksi, vaikka se veronalaista tuloa onkin. Rajoitetusti verovelvollisen mahdollisuus ottaa kulut ja tappiot huomioon verotuksessaan on erittäin rajallinen, mikä voi tietyissä olosuhteissa johtaa tosiasiallisesti negatiivisen kokonaistulon verottamiseen. Tätä on pidetty unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä pääomien vapaan liikkuvuuden rajoituksena²⁰⁸.

Rajoitetusti verovelvollisten osakesäästötilin haltijoiden lähdeverotuksen aiheuttamia ongelmia lieventää se, että verosopimukset pääsääntöisesti estävät Suomea verottamasta osakesäästötililtä nostettua tuottoa²⁰⁹. Näissä tilanteissa edellä käsitellyt lähdeverotuksen ongelmat menojen ja tappioiden vähennyskeltvottomuuteen liittyen eivät tule esille eivätkä käytännössä aiheuta rajoitetusti verovelvolliselle ankarampaa verotusta kuin yleisesti verovelvolliselle. Näissä tilanteissa menojen ja tappioiden vähennyskeltvottomuus voi lisäksi olla hyväksyttävissä verotusvallan tasapainoisen jakautumisen periaatteen nojalla²¹⁰.

²⁰⁶ Tietynasteista tulkintaa sanamuodoista voidaan kuitenkin johtaa. Verohallinnon ohjeessa kerrotaan poikkeustilanteesta, jolloin tappiot eivät ole ollenkaan vähennyskelpoisia rajoitetusti verovelvollisella: ”Osakesäästötilin lopettamisen johdosta syntynyttä tappiota ei kuitenkaan voida vähentää pääomatuloista eikä sitä oteta huomioon vahvistettaessa pääomatulolajin tappiota, jos osakesäästötilin haltija asuu sellaisessa valtiossa, jonka kanssa tehty verosopimus estää Suomea verottamasta osakesäästötililtä nostetun tuoton (kursivointi kirjoittajan)”. Tämä indikoisi, että vähentämättä jäänyt tappio voitaisiin ottaa huomioon pääomatulolajin tappiota vahvistettaessa tilanteessa, jossa verosopimus ei estä Suomea verottamasta osakesäästötilin tuottoa. Liian pitkälle meneviä tulkintoja tästä ei kuitenkaan voida tehdä. Ks. VH 2022, kohta 13.3.1.

²⁰⁷ Ainakin tilanteissa, joissa rajoitetusti verovelvollisesta tulee yleisesti verovelvollinen Suomeen tappioiden syntymisen jälkeen, verotuksessa vähentämättä jääneet tappiot tulisi mitä ilmeisimmin hyväksyä Suomessa vähennyskelpoiseksi, ks. asia C-28/17, NN.

²⁰⁸ Ks. asia C-575/17, Sofina.

²⁰⁹ Ks. verosopimusten vaikutuksista osakesäästötilin verotukseen luku 3.2.

²¹⁰ Ks. esim. asia C-446/03, Marks & Spencer, erityisesti kohdat 44–46.

5. Johtopäätökset

Tässä tutkielmassa on tutkittu osakesäästötilin verokohtelua kansainvälisessä toimintaympäristössä. Ensimmäinen tutkimuskysymys koski sitä, miten osakesäästötilin tuottoa verotetaan rajoitetusti verovelvollisen tai verosopimusta sovellettaessa muualla kuin Suomessa asuvan henkilön tuloverotuksessa voimassa olevan oikeuden mukaan. Tutkielmassa huomattiin verokohtelun riippuvan pitkälti siitä, mitä oikeutta käsillä olevaan tilanteeseen sovelletaan. Verokohteluun vaikuttivat myös sijoituskohteen sijaintivaltio ja sen realisointiajankohta.

Ensimmäisen tutkimuskysymyksen osalta tutkielmassa havaittiin, että osakesäästötilin tuotto joutuu kvalifikaatiokonfliktin kohteeksi rajat ylittävissä tilanteissa. Tämän johdosta verosopimustilanteissa Suomeen rajoitetusti verovelvollisen tai verosopimusta sovellettaessa muualla kuin Suomessa asuvan henkilön osakesäästötilin verotus voi jäädä sovellettavasta verosopimuksesta riippuen joko vajaaksi tai kaksinkertaiseksi.

Osittaiseen tai täydelliseen vajaaverotukseen päädytään silloin, kun muun tulon verotusoikeus on annettu verosopimuksessa yksinomaan asuinvaltiolle. Tällöin Suomi menettää verotusoikeuden kokonaan osakesäästötilin tuottoihin, sillä niiden realisoitumishetkellä tuloja ei voida sisäisen lainsäädännön perusteella verottaa, ja säästövarojen nostohetkellä verosopimus estää Suomea verottamasta tuottoja. Tuotot eivät tule verotetuksi myöskään asuinvaltiossa siltä osin kuin ne ovat verovelvollisen Suomessa asumisen aikana realisoituneet tilille, mutta niitä ei ole vielä nostettu. Nämä tuotot jäävät siten kokonaan verottamatta. Sen sijaan sellaiset tuotot, jotka realisoiduvat verovelvollisen ollessa jo uudessa asuinvaltiossaan asuva, tulevat verotetuksi asuinvaltion veronormiston mukaisesti niiden realisoitumishetkellä.

Kaksinkertaiseen verotukseen päädytään taas silloin, kun muun tulon verotusoikeus on annettu verosopimuksessa myös tulon lähdevaltiolle. Erona edellä käsiteltyyn tilanteeseen, tällä kertaa verosopimus ei estä Suomea verottamasta tuloja. Suomessa asumisen aikana realisoituneet, mutta vasta Suomesta muuttamisen jälkeen nostettavat tuotot, jotka edellisessä tilanteessa jäivät kokonaan verottamatta, tulevat verotetuksi asianmukaisesti, eikä vajaaverotusta tai kaksinkertaista verotusta niiden osalta synny. Sen sijaan sellaiset tuotot, jotka realisoiduvat verovelvollisen ollessa jo uudessa asuinvaltiossaan asuva, joutuvat kaksinkertaisen verotuksen kohteeksi. Tuottojen

realisoidumishetkellä verovelvollisen asuinvaltio verottaa niitä oman veronormistonsa mukaisesti. Säästövarojen nostohetkellä taas Suomi verottaa tuottoja oman veronormistonsa mukaisesti. Kaksinkertainen verotus jää mitä ilmeisimmin voimaan, koska valtiot katsovat verottaneensa eri tuloja eri aikoihin, eikä asuinvaltio hyvitä Suomessa tuottojen nostohetkellä perittyä lähdeveroa.

Verosopimuksettomissa tilanteissa osakesäästötilin tuotot joutuvat niin ikään kaksinkertaisen verotuksen kohteeksi. Asetelma ei olennaisesti eroa tilanteesta, jossa muun tulon verotusoikeus on myös tulon lähdevaltiolla. Verosopimuksettomassa tilanteessa on tosin huomattava, että kaksinkertainen verotus ei sinänsä ole kansainvälisen oikeuden vastaista, vaan ainoastaan välitön seuraus siitä, että molemmat valtiot katsovat tulon kuuluvan verotusoikeutensa piiriin.

Tutkielmassa tutkittiin myös, olisiko kaksinkertaista verotusta tai vajaaverotusta mahdollista poistaa ratkaisemalla sen aiheuttama kvalifikaatiokonflikti. Tutkielman mukaan todennäköistä on, että kvalifikaatiokonfliktia ei saada ratkaistua, sillä molemmat valtiot tulkitsevat soveltavansa verosopimusta oikein ja katsovat toisen sopimusosapuolen soveltavan verosopimusta väärin. Kvalifikaatiokonfliktin ratkaiseminen ei sekään yksistään välttämättä poistaisi ongelmia, sillä tulon jaksotuserot jäisivät yhä voimaan. Tutkielmassa käsiteltiin myös eräitä verosopimuksissa esiintyviä erityissäännöksiä ja sitä, kuuluuko osakesäästötilin tuotto niiden soveltamisalaan. Tutkielman perusteella vaikuttaa siltä, etteivät mainitut erityissäännökset vaikuta osakesäästötilin tuoton verotukseen.

Osakesäästötilin tuoton verokohteluun vaikuttaa muun ohessa sijoituskohteiden sijaintivaltio. Mikäli rajoitetusti verovelvollisen osakesäästötilillä oleva sijoituskohde on julkisen kaupankäynnin kohteena muualla kuin Suomessa, tämä voi aiheuttaa osaltaan kaksinkertaista verotusta. Suomi katsoo tulon verotusoikeuden kuuluvan sille säästövarojen nostohetkellä, vaikka muuta taloudellista liittymää sijoituskohteella tai sijoittajalla ei Suomeen olisikaan. Tutkielman perusteella vaikuttaakin siltä, ettei osakesäästötili ole kovinkaan houkutteleva sijoitusmuoto Suomeen rajoitetusti verovelvolliselle.

Tutkielman toisena tutkimuskysymyksenä oli ensin selvittää, miten EU-oikeus vaikuttaa osakesäästötilin verosäätelyyn ja sitten tutkia, onko osakesäästötiliä koskeva

verolainsäädäntö kaikilta osin EU-oikeuden mukaista. EU-oikeudesta erityisesti pääomien vapaata liikkuvuutta koskeva perusvapaus ja sen soveltamista koskeva unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö olivat keskittyneen mielenkiinnon kohteena. Tutkielmassa selvisi, että osakesäästötiliä koskeva verolainsäädäntö ei ole kaikilta osin EU-oikeuden kanssa linjassa.

Ensinnäkin EU-oikeudellisia ongelmia liittyy ulkomaisten sijoitussäästötilien rinnastettavuuden edellytyksiin, jotka on lueteltu lainvalmisteluaineistossa. Edellytykset on muotoiltu siten, että käytännössä vain suomalainen osakesäästötili voi täyttää ne, eikä ulkomaille rekisteröity sijoitussäästötili voi tietyistä samankaltaisuuksista huolimatta käytännössä koskaan täyttää edellytyksiä ja saada osakesäästötilin veroetuja. Tämä asettaa ulkomaisen sijoitussäästötilin kautta sijoittavat verovelvolliset suomalaisen osakesäästötilin kautta sijoittavia verovelvollisia epäedullisempaan asemaan.

Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä voidaan päätellä, että kun tarkastellaan ulkomaisen ja kotimaisen toimijan objektiivista samankaltaisuutta, huomioon on otettava kansallisella sääntelyllä tavoiteltu päämäärä sekä sen tarkoitus ja sisältö. Kun otetaan huomioon se, että useiden muidenkin sijoitussäästötilien yhtenä pääasiallisista tavoitteista on kotitalouksien kannustaminen osakesijoittamiseen, voidaan perustellusti argumentoida, että rinnastettavuuden edellytykset Suomessa ovat turhan ankarat. On samalla kuitenkin huomioitava, ettei osakesäästötilin veroetuja ole tarkoituksenmukaista antaa kaikenlaisille sijoitusinstrumenteille. Sijoitussäästötilin on olennaisilta osin muistutettava osakesäästötiliä tullakseen rinnastetuksi siihen.

Tutkielmassa havaittiin, että edellytyksistä vaatimus samankaltaisista tililtä saadun tuoton verotusperiaatteista on EU-oikeudellisesti hyväksyttävissä oleva erotteluperuste, joka voi luoda olennaisen eron ulkomaisen sijoitussäästötilin ja suomalaisen osakesäästötilin välille. Sen sijaan muut edellytykset esimerkiksi sijoitettavien varojen enimmäismäärään tai sijoituskohteisiin liittyen eivät ole ainakaan yhtä vakuuttavia erotteluperusteita EU-oikeudellisesti. Jotkin edellytyksistä, kuten vaatimus EU- tai ETA-alueen rekisteröintivaltioista, ovat EU-oikeudellisesti hyvin ongelmallisia.

EU-oikeudellisia ongelmia liittyy myös rajoitetusti verovelvollisen osakesäästötilin lähdeverotukseen. Vaikka lähdeverotus onkin unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä hyväksymä verotustapa, se ei saa olla luonteeltaan syrjivää eli johtaa

toisiinsa rinnastettavissa tilanteissa ankarampaan verotukseen. Tutkielman perusteella näyttää siltä, että osakesäästötilin lähdeverotus on eräiltä osin EU-oikeuden vastaista. Verottamisen verokanta on sama kuin pääomatulojen verokanta VML:n mukaisessa verotuksessa, joten ongelmat eivät liity siihen. Sen sijaan ongelmat liittyvät erityisesti kulujen vähennyskelpoisuuteen ja tappioiden huomioonottamiseen. Rajoitetusti verovelvollisen tulisi pystyä vähentämään välittömästi osakesäästötiliin liittyvät kulut ja korkomenot verotuksessaan. Muita kuluja ja korkomenoja EU-oikeus ei vaadi vähennettäväksi. Osakesäästötilin tappio on lähdeverotuksessa vain osittain vähennyskelpoinen. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön valossa tämä voi aiheuttaa pääomien vapaalle liikkuvuudelle rajoituksen. On kuitenkin huomattava, että verosopimusten pääsääntöisesti estäessä rajoitetusti verovelvollisen osakesäästötilin verottamisen, lähdeverotuksen ongelmat eivät tule esille eikä Suomen verolainsäädäntö ole niissä tilanteissa EU-oikeuden vastainen.